

УДК 336.14

Н. К. Сагайдачная

О СТАТУСЕ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА

Выясняется экономическая природа Резервного фонда, производится выделение родовых и специфических признаков по сравнению с другими фондами: финансовыми, бюджетными, целевыми бюджетными и внебюджетными. Делается вывод о том, что Резервный фонд приобретает черты внебюджетного фонда при отсутствии должного парламентского контроля. В связи с этим предлагается определить его особое положение и законодательно это закрепить.

Ключевые слова: Резервный фонд, финансовые, бюджетные фонды, целевые бюджетные фонды, специфические признаки бюджетных фондов, внебюджетные фонды.

Величина Резервного фонда и его значение для обеспечения сбалансированности федерального бюджета и всей бюджетной системы РФ столь велики, что состояние фонда и управление его средствами обеспечивают постоянное внимание профессиональных политиков, экономистов и общественности. Не меньший интерес представляет для финансистов и сам статус Резервного фонда, его место в бюджетной системе РФ. Несмотря на то, что Резервному фонду посвящено несколько статей Бюджетного кодекса РФ, полной ясности и представления об этих моментах они не дают. В новой редакции ряда статей Бюджетного кодекса, вступившей в действие с 1.01.2013 года, больше внимания уделяется самому механизму функционирования этого фонда, чем его статусу.

Поскольку этот фонд формируется за счет НДСП в виде углеводородного сырья (нефти, природного горючего газа и газового конденсата) и таможенных пошлин на нефть, газ и товары, выработанные из нефти, государство определяет через налоговое и таможенное законодательство меру обязанностей налогоплательщиков и плательщиков таможенных пошлин, оно же контролирует процесс уплаты обязательных безвозмездных (индивидуально) платежей. Поэтому плательщики и общество в целом вправе требовать от государственных органов точного и ясного определения меры их дозволенных действий в отношении Резервного фонда, в том числе установления границ дозволенного (недозволенного) распоряжения средствами этого фонда.

По прогнозу объема Резервного фонда на период с 2013 по 2015 год его размеры определены следующим образом (на конец года): в 2013 году – 3301,6 млрд руб., или 5% ВВП, в 2014 году – 4439,2 млрд руб., или 6 % ВВП, и в 2015 году – 5290,3 млрд руб., что должно составить 6,5% к ВВП [1]. Если сопоставить эти прогнозируемые показатели с основными характеристиками федерального бюджета, то получается, что из нефтегазовых доходов федерального бюджета, которые предположительно составят в 2013 году 5632 млрд руб., или 8,5% к ВВП, более половины – 58,6% – будет сосредоточено в Резервном фонде; в 2014 году эта цифра запланирована в 73%, в 2015 году – в 76,5% от всех нефтегазовых доходов России.

Таким образом, механизм формирования Резервного фонда должен привести рассматриваемый и обозримый трехлетний период к увеличению централизации средств от нефтегазовых доходов на 17,9 процентных пункта, или на одну треть. По отношению к расходам федерального бюджета процесс централизации тоже очевиден: если в 2013 году в Резервном фонде запланировано сконцентрировать величину, равную 24,4% от расходов, то в 2015 году – 34,6 %, по отношению к расходам федерального бюджета.

Столь значимые средства и процесс их концентрации в Резервном фонде требуют ясности в вопросе о правовой природе Резервного фонда, которому должно предшествовать выяснение его экономической природы и выделение тех признаков, по которым это можно было бы сделать.

По своей экономической сути Резервный фонд, безусловно, является финансовым фондом государственного назначения и ему присущи все родовые черты (признаки) финансовых фондов денежных средств: целевое назначение, обособленность и правовой статус. Но такая черта, которая присуща всем фондам денежных средств, как сбалансированность, не может быть реализована в полной мере в отношении Резервного фонда, прежде всего ввиду особенностей его формирования и использования, направленных на поддержание контрциклической бюджетной политики. По сути Резервный фонд используется как регулятор использования нефтегазовых доходов федерального бюджета. Согласно ст. 96 п.4 Бюджетного кодекса дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, которые планируется зачислять в Резервный фонд, определяются в виде разницы между нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из прогнозируемой на финансовый год цены на нефть, и нефтегазовыми доходами, рассчитанными исходя из базовой цены на нефть, т.е. в основу определения величины текущих зачисле-

ний положены расчетные цены, отражающие тенденции прошлого и прогнозируемого будущего за исторически продолжительный период – от пяти до десяти лет. Насколько оправданной будет такая методика и насколько она будет применима в отношении цены на нефть, покажет будущее, но слишком многое в ней зависит от квалификации специалистов, которые производят эти расчеты. Бюджетные риски возрастают не только в связи с зависимостью от субъективного фактора, но и в связи с возможным действием факторов иного, нежели экономические, рода, прежде всего политических. Считается, что использование длительного периода как базы прогнозирования позволит сгладить конъюнктурные колебания цен на нефть, но при этом утрачиваются гибкость и оперативность в исполнении федерального бюджета.

В любом случае само положение Резервного фонда, его функционирование в заданных параметрах предусматривают значительные возможные периоды несбалансированности его доходов и расходов. Так, например, с началом финансово-экономического кризиса накопленные средства Резервного фонда и все текущие поступления нефтегазовых доходов направлялись на финансирование расходов, причем независимо от уровня цен на углеводороды. С ростом зависимости российской бюджетной системы от нефтегазовых доходов возрастают и риски несбалансированности, в том числе риски неисполнения расходных обязательств социального характера; при этом не исключены периоды повышенного расходования средств Резервного фонда вплоть до полного прекращения поступлений. Рассматриваемый нами вариант не является фантастическим или апокалиптическим: именно по такому сценарию развивались события 2009–2010 годов, когда прогнозировалось исчерпание средств Резервного фонда. Следовательно, в отличие от других финансовых фондов денежных средств Резервный фонд не отличается сбалансированностью, для него не устанавливается дефицит (профицит), а определяется и устанавливается в федеральном законе о федеральном бюджете только нормативная величина в размере 7 % объема ВВП на соответствующий год.

Что касается еще одного признака фонда денежных средств – правового статуса, то формально он решен Бюджетным кодексом, который определяет его как «... часть средств федерального бюджета, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию...» [2]. Указание на принадлежность рассматриваемого фонда к федеральному бюджету должно свидетельствовать о том, что это бюджетный фонд или его часть. Формально дело обстоит именно таким образом,

поскольку Резервный фонд определяется как составная часть федерального бюджета.

Резервный фонд имеет и доходную, и расходную части как и сам бюджет, но ни в доходной, ни в расходной части федерального бюджета значение величины его доходов и расходов никаким образом не отражаются ввиду обособленности. В связи с этим возникает несколько вопросов. Можно ли считать Резервный фонд особым целевым бюджетным фондом? В 2007 году статья 17 Бюджетного кодекса «Целевой бюджетный фонд» утратила силу, что явилось следствием последовательной политики консолидации многочисленных внебюджетных фондов в федеральном бюджете с последующей их трансформацией и потерей статуса целевого бюджетного фонда.

Безусловно, целевые фонды в составе другого многоцелевого бюджетного фонда, носящего универсальный характер, снижали маневренность в управлении средствами бюджета, подрывали принцип общего (совокупного) покрытия расходов, который предполагает, что расходы бюджета должны покрываться общей суммой его доходов и поступлений из источников финансирования его дефицита. Именно для целевых бюджетных фондов делалось исключение из действия этого принципа, так как в целевых фондах в отличие от бюджетов закрепленные доходы фонда увязываются с определенными расходами целевого фонда. Но с 2011 года в Бюджетном кодексе появилась новая статья 179 «Дорожные фонды», которая определила их как часть средств бюджета, подлежащую использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности. За последние 20 лет это уже третья попытка обособить средства на дороги. Бюджетным кодексом к дорожным фондам относятся три вида фондов: Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды, т.е. на каждом уровне бюджетной системы внутри соответствующих бюджетов предусмотрено формирование собственного дорожного фонда.

В связи с различием по признаку обязательности создания дорожных фондов на федеральном уровне и других уровнях бюджетной системы правовая форма этих фондов немного различается: если объемы Федерального дорожного фонда сразу утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, то региональные дорожные фонды вначале создаются отдельным законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта о региональном бюджете), но объемы бюджетных ассигнований утверждаются законом о бюджете субъекта Российской Федерации.

Аналогичный порядок предусмотрен для муниципальных дорожных фондов, которые также могут создаваться на местном уровне. Таким образом, де-факто мы уже имеем в составе бюджетов всех уровней дорожные фонды, которые по сути являются целевыми бюджетными фондами, но де-юре их как бы нет ввиду отсутствия формального статуса. В то же время имеется общий момент, объединяющий механизмы функционирования всех дорожных фондов: порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих исполнительных органов власти или решением (для муниципальных дорожных фондов) представительного органа муниципального образования.

Резервный фонд РФ, как и целевые бюджетные фонды, имеет свои источники доходов, которые закреплены за ним. В то же время нельзя не видеть и отличий целевых бюджетных фондов от Резервного фонда. Они касаются не только порядка рассмотрения и утверждения фондов, но и характера целей существования этих фондов. Целевые бюджетные фонды являлись (и являются как дорожные фонды) моноцелевыми или одноцелевыми, но средства Резервного фонда должны использоваться не только как инструмент обеспечения сбалансированности федерального бюджета и покрывать его дефицит независимо от природы этого дефицита (число само по себе является предельно широкой целью), но могут использоваться на досрочное погашение государственного долга Российской Федерации, а также служить источником формирования Фонда национального благосостояния (ФНБ) в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигнет его нормативной величины. Очевидно, что Резервный фонд является более универсальным по целям и направлениям использования, что отличает его от целевых бюджетных фондов и других резервных фондов (Резервный фонд Президента РФ, Резервный фонд Правительства РФ) в составе расходов федерального бюджета. Резервные фонды Президента и Правительства не имеют закрепленных за ними источников доходов и планируются по отношению к общему объему расходов федерального бюджета с указанием на предельную величину (в процентах) фондов. Между тем размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается отдельными законами (решениями) о соответствующих бюджетах. Так, в отношении резервного фонда субъекта Российской Федерации бюджетное законодательство определяет возможность создания такого фонда законом субъекта РФ, но за исключением закона субъекта Российской Федера-

ции о региональном бюджете, хотя средства этого регионального резервного фонда в дальнейшем становятся составной частью средств бюджета субъекта РФ. В том случае, если Резервный фонд субъекта будет создан, порядок формирования и использования средств этого фонда должен быть установлен отдельным законом субъекта РФ, но не законом о региональном бюджете. Если сравнить правовую регламентацию федерального Резервного фонда и региональных резервных фондов, то сравнение не в пользу Резервного фонда: безусловно, Бюджетный кодекс как федеральный закон прописывает ряд моментов функционирования федерального Резервного фонда, но очевидно, что этого совершенно недостаточно. Низкая эффективность использования средств фонда и допущение возможности получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде требуют определения того, что считать «краткосрочным периодом», и свидетельствуют о несоответствии правовой регламентации и статуса Резервного фонда его фактической роли и месту не только в федеральном бюджете, но и в целом в бюджетной системе РФ.

Ситуация является даже парадоксальной: масштабы и роль региональных резервных фондов и федерального Резервного фонда несопоставимы, но для региональных фондов, размеры которых не должны превышать 3% от общего объема региональных бюджетов, предусмотрен более строгий правовой режим, нежели для Резервного фонда, который может достичь 7% объемов ВВП.

Вопрос о конкретизации понятия «краткосрочный период» является актуальным, так как по сравнению с расчетным десятилетним периодом для базовой цены на нефть один год может также считаться «краткосрочным периодом». Обращает на себя внимание тот факт, что в отношении ФНБ, для которого законодатель уже предусмотрел возможность передачи его средств в доверительное управление специализированным финансовым организациям, определена периодичность представления отчета о деятельности по управлению средствами этого фонда в Минфин РФ – не реже одного раза в квартал, что явно недостаточно для такого фонда.

Сравнение полномочий исполнительных органов по управлению средствами дорожных фондов и Резервного фонда и ФНБ показывает их сходство. Управление средствами Резервного фонда и ФНБ осуществляет Министерство финансов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Кроме того, отдельные полномочия по управлению средствами этих фондов может осуществлять Центральный банк. Между тем объемы бюджетных ассигнований Федерального дорож-

ного фонда и Резервного фонда несопоставимы, но порядок их формирования и использования полностью определяется органами исполнительной власти. Обособление средств данных фондов мы считаем обоснованным, но ввиду масштабности и непрозрачности Резервного фонда считаем, что вопрос о бюджетных полномочиях в отношении порядка образования Резервного фонда (как и ФНБ), а также использования их средств должен решаться законодательным органом страны.

Резервный фонд обладает всеми специфическими признаками бюджетного фонда – масштабностью, маневренностью и универсальностью, что является теоретической базой для принятия такого решения. По существу, Правительство РФ само определяет себе бюджетные полномочия, само их реализует, распоряжаясь средствами, эквивалентными половине российского федерального бюджета, и при этом получает доходность от размещения средств в 1,5% при инфляции внутри страны в несколько раз больше.

Эти данные можно сравнить с доходностью размещения средств аналогичного фонда в Норвегии, которая выше российской в 6,4 раза.

На наш взгляд, высокая степень обособленности в учете, управлении, использовании и отчетности по средствам Резервного фонда (и ФНБ), информационная непрозрачность и фактическое отсутствие подотчетности парламенту страны позволяют говорить о них не как о части федерального бюджета, а об их фактическом выделении из этого бюджета.

Здесь уместным является сравнение Резервного фонда с внебюджетными фондами государства. Конечно, государственные внебюджетные фонды (ГВФ) имеют специфические (по сравнению с бюджетом) признаки: не входят в его состав, средствами этих фондов распоряжается орган государственной власти, отличный от распорядителя средств бюджета; они отличаются от бюджета и особенностями формирования: за ними закрепляются соответствующие источники доходов, поэтому при функционировании ГВФ не действует принцип общего (совокупного) покрытия расходов. Кроме того, государственные внебюджетные фонды имеют строго целевое (моноцелевое) назначение, которое предопределяет состав их доходов и направление расходования средств.

Проекты законов о бюджетах ГВФ должны предоставляться одновременно с проектом за-

кона о федеральном бюджете, рассматриваться и утверждаться одновременно с ним, отчеты об исполнении бюджетов ГВФ также рассматриваются и утверждаются Государственной думой РФ, т.е. за государственными внебюджетными фондами предусмотрен и установлен парламентский контроль.

Таким образом, Резервный фонд имеет ряд признаков и черт, которые отличают его от других финансовых фондов, целевых бюджетных фондов, и усилиями руководства приобретает черты внебюджетного фонда при отсутствии при этом (в отличие от ГВФ) должного парламентского контроля.

Такой вывод подтверждается и фактическими данными. Например, если вопросы исполнения федерального бюджета обсуждаются Государственной думой РФ, то вопросы формирования портфеля ценных бумаг, в которые вложены средства фонда, их эффективности практически никогда в ходе парламентских слушаний не обсуждались. Более того, законодательно не определена структура этого портфеля.

Вопрос о создании специального федерального органа по управлению средствами Резервного фонда и ФНБ можно рассматривать как следующий этап обособления средств Резервного фонда с дальнейшим уменьшением транспарентности и неясной эффективностью инвестирования.

Мы считаем, что особые черты и признаки Резервного фонда являются основанием для определения его особого положения и это должно быть законодательно закреплено таким образом, чтобы усилить внимание и контроль высшего законодательного фонда страны с обязательным аудитом эффективности размещения бюджетных средств со стороны Счетной палаты РФ и обязательными парламентскими слушаниями по этому вопросу. В конечном счете статус Резервного фонда должен быть конкретизирован, прекращены попытки его трансформации во внебюджетный фонд.

Литература

1. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. – Финансы. – 2012. – № 8. – С. 15–25.
2. Бюджетный Кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, КноРус, 2013.