

РЕЗЕРВНЫЕ ФОНДЫ ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ В СОСТАВЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА: ДИНАМИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ИЗМЕНЕНИЯ В ИХ ФОРМИРОВАНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ В 2017 г.

Татьяна Павловна ЛОМАКИНА^a, Маргарита Шамильевна ИРИЗЕПОВА^{b,*}

^a доктор экономических наук, профессор кафедры корпоративных финансов и банковской деятельности, Волгоградский государственный университет, Волгоград, Российская Федерация
ppevg@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 1030-6704

^b кандидат экономических наук, доцент кафедры теории финансов, кредита и налогообложения, Волгоградский государственный университет, Волгоград, Российская Федерация
irizepovams@volsu.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 2732-3744

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 30.11.2017
Получена в доработанном виде 08.01.2018
Одобрена 15.01.2018
Доступна онлайн 29.05.2018

УДК 336.11

JEL: H60, H61, H68, H84

Ключевые слова:

резервный фонд, федеральный бюджет, президент, правительство, совершенный (несовершенный) фонд

Аннотация

Тема. Изучение резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ в составе федерального бюджета.

Цели. Качественная и количественная характеристика указанных фондов за 2008–2016 гг., а также анализ изменений в их формировании и использовании, предусмотренных в процессе исполнения федерального бюджета за 2017 г.

Методология. Использован метод статистического сравнения динамических рядов.

Результаты. Выяснено, почему в составе расходов федерального бюджета формируется два разных резервных фонда Правительства РФ. Предложены критерии совершенных и несовершенных резервных фондов. Описаны изменения в подходах к формированию и использованию резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ в 2017 г.

Выводы. В 2017 г. в объемах резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ произошли резкие изменения, разрешенные федеральным бюджетом и правилами формирования и использования фондов. Однако эти серьезные перемены не повлекли за собой превышения предусмотренных лимитов, что свидетельствует о завышенной величине указанных фондов. Это несовершенные резервы, их основной функцией является декларация о лимите средств, разрешенных к использованию на цели, которые не поддаются точному прогнозированию на этапе составления планов. Эти резервные фонды никогда не размещаются для сохранения их стоимости или приращения объемов. В научной печати исследование динамики этих объемов и удельного веса в составе расходов федерального бюджета проводится чрезвычайно редко, что не позволяет использовать эту динамику при исследовании типологии резервов в составе федерального бюджета.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Ломакина Т.П., Иризепова М.Ш. Резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ в составе федерального бюджета: динамические характеристики и изменения в их формировании и использовании в 2017 г. // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. – 2018. – Т. 11, № 2. – С. 124 – 139.
<https://doi.org/10.24891/fa.11.2.124>

В современной финансовой науке не создано В частности, в составе федерального бюджета типологии резервов и резервных фондов, создавались Резервный фонд Российской Федерации и Фонд национального формируемых на разных уровнях экономики.

благополучия, которые по своим признакам сильно отличаются от резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ.

Описанию Резервного фонда Российской Федерации и Фонда национального благополучия посвящено немало статей в научной прессе (например, статьи С.А. Ляпцева, Н.Р. Степановой [1], А.С. Громовой [2], А.Н. Сухарева [3, 4], А.Я. Мелых¹, Е.В. Дербеневой и С.М. Макейкиной², Е.В. Конкина, В.А. Хархан, Е.Н. Стенькиной³ и др.). Чаще всего в этих работах приводится динамика движения средств обоих резервных фондов на основе данных Минфина России и Центрального банка РФ, даются сравнительные характеристики с аналогичными фондами других стран, показывается значение для национальной экономики, приводятся прогнозы о возможности исчерпания их ресурсов в будущем.

Однако в статьях, как правило, не приводится сравнение с другими резервными фондами, формируемыми в составе федерального бюджета, например с резервным фондом Президента Российской Федерации или резервным фондом Правительства Российской Федерации, отраженными в научной периодике гораздо слабее.

Небольшой анализ посвящен им в монографии Н.А. Поветкиной [5]. Этот же автор опубликовал несколько журнальных статей, в которых дается правовая характеристика указанных резервных фондов [6]. Однако в названных публикациях отсутствует рассмотрение динамики движения средств в этих резервных фондах, что неудивительно, если учесть целевую направленность монографии.

¹ Мелых А.Я. Анализ эффективности формирования и использования средств резервного фонда и Фонда национального благополучия // Научные исследования и разработки молодых ученых. 2016. № 3. С. 52–58.

² Дербенева Е.В., Макейкина С.М. Резервный фонд России: состояние и угрозы сокращения // Научное обозрение. Экономические науки. 2016. № 6. С. 55–58.

³ Конкин Е.В., Хархан В.А., Стенькина Е.Н. Значение Резервного фонда и Фонда национального благополучия в период экономических кризисов / Научные исследования: от теории к практике: м-лы науч.-практ. конф. Т. 2. Чебоксары: Интерактив плюс, 2016. С. 133–139.

Аналогичный краткий правовой анализ резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ дается и в статье А.С. Ложечко [7], О.В. Болтиновой [8]. Описанию резервного фонда Правительства Российской Федерации посвящена статья А.А. Гришковца [9]. Однако и в ней не освещается динамика движения средств в фонде.

Часто проблемы формирования и использования резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, освещаемые в научной печати, имеют характер обычных заметок или тезисов (например, работа М.А. Тимощенко [10]⁴). Лишь в статье Н.С. Шмиголь [11] дается исследование доли резервного фонда Президента Российской Федерации в объеме расходов федерального бюджета за 1995–2011 гг. Однако аналогичная динамика резервного фонда Правительства Российской Федерации в этой статье не приводится.

Изучаемые резервные фонды пока не рассматриваются сквозь призму бюджетной безопасности [12], развития финансовой системы в условиях глобализации [13], им не уделяют внимания в статьях, посвященных анализу бюджета страны на 2016 г. [14].

В нашу задачу входило описание резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ в сравнении с Резервным фондом Российской Федерации и Фондом национального благополучия. Для этого мы ввели понятия совершенного и несовершенного резервных фондов.

Авторы считают, что основной функцией совершенного резерва является либо прирост его стоимости, либо ее сохранение в течение того времени, когда зарезервированная финансовая емкость существует в виде самостоятельного финансового потока, не включаясь в текущее потребление. Совершенные резервы, как правило, сберегают, сохраняют и накапливают реальные финансовые ресурсы.

⁴ Тимощенко М.А. Пути повышения эффективности использования средств резервных фондов Президента и Правительства Российской Федерации / Управление инновациями в современной науке: м-лы науч.-практ. конф. Уфа: Omega сайнс, 2015. С. 125–127.

Примерами совершенных резервов являются Фонд национального благосостояния, резервы, создаваемые в страховых компаниях, часть доходов домашних хозяйств, хранящихся на депозитных вкладах, и т.п.

Основной функцией несовершенного резерва является декларация о лимите средств, направляемых на цели, которые не поддаются точному прогнозированию на этапе составления планов. Этот вид резерва ничего не сберегает, не накапливает и не сохраняет. Он создается «на всякий случай». Таковыми могут быть стихийные бедствия, внезапная смерть известных людей, награждение победителей конкурсов и т.п.

В отличие от Резервного фонда Российской Федерации и Фонда национального благосостояния три вида резервных фондов, которые включаются в состав федерального бюджета, не относятся к категории совершенных. Ими являются резервный фонд Президента Российской Федерации и два резервных фонда Правительства Российской Федерации. Именно *два*, а не один, как может показаться, если опираться на их описание в ст. 81 Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с п. 1 этой статьи «В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) *предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – резервного фонда Правительства Российской Федерации (здесь и далее выделено нами – авт.), резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций*»⁵.

В п. 3 ст. 81 Бюджетного кодекса РФ имеется норма: «Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процента

утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов»⁶.

На самом деле Правительство РФ создает два резервных фонда. Один из них в федеральном бюджете носит название «резервный фонд Правительства Российской Федерации», так же, как и в Бюджетном кодексе РФ. В федеральном бюджете до 2014 г. ему присваивался классификационный код 0700100. В 2014 г. прошло видоизменение федерального бюджета в формат госпрограмм. В связи с этим изменился и код резервного фонда Правительства Российской Федерации в двух его вариантах.

Для резервного фонда Правительства Российской Федерации был установлен код 39 2 05 20540 в рамках основной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и подпрограммы «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса».

Базовым нормативным документом, на основании которого формировался, а также использовался этот резервный фонд, до 2017 г. было постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 838⁷. На основе этого документа направлениями расходования средств резервного фонда правительства являлись «обеспечение непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, финансирование которых не предусмотрено расходной частью федерального бюджета на соответствующий финансовый год. К данным мероприятиям относятся: государственная поддержка общественных организаций и объединений; проведение юбилейных мероприятий общегосударственного значения; изготовление государственных наград, юбилейных медалей; проведение встреч, симпозиумов, выставок и семинаров на высшем уровне по проблемам общегосударственного значения; выплата разовых премий и оказание разовой материальной помощи гражданам за заслуги

⁶ Там же.

⁷ Об утверждении Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 838.

⁵ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017). Ст. 81.

перед государством; издание сборников нормативных актов и законодательства РФ».

Помимо этого, средства резервного фонда Правительства Российской Федерации могли расходоваться на проведение ремонтных и восстановительных работ по заявкам органов государственной власти, других мероприятий, проводимых по решениям Президента РФ и Правительства РФ. Деньги из этого фонда выделялись только в том случае, если средств, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, проводивших эти мероприятия, оказывалось недостаточно.

Однако в 2017 г. постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 838 утратило силу, и вместо него было введено в действие постановление от 27.02.2017 № 230⁸. Оно принципиально изменило подход к формированию и использованию резервного фонда Правительства Российской Федерации. Далее скажем об этом более подробно.

Второй резервный фонд Правительства Российской Федерации имеет расширение в своем названии – «по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий». В Бюджетном кодексе РФ, в п. 4 ст. 81, имеется следующая норма: «Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, предусмотренные порядком, указанным в пункте 6 настоящей статьи»⁹.

В п. 6 той же статьи содержится норма о порядке использования бюджетных ассигнований,

⁸ Об утверждении положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства Российской Федерации и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 838: постановление Правительства РФ от 27.02.2017 № 230.

⁹ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017). Ст. 81.

направляемых в резервные фонды, и подчеркивается, что этот порядок для резервного фонда Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством РФ. Таким образом, в Бюджетном кодексе РФ резервный фонд Правительства Российской Федерации не разделяется на два разных резервных фонда, но на практике это разделение существует.

Раньше классификационный код резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в федеральном бюджете был 0700300. С 2014 г. используется код 10 1 01 20570 в рамках программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» и подпрограммы «Предупреждение, спасение, помощь».

Постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» установлено, что для ликвидации чрезвычайных ситуаций помимо других ресурсов создается и используется резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (п. 20)¹⁰.

Выделение денежных средств из фонда Правительства Российской Федерации требует обязательного наличия документов, которые мотивируют размер бюджетных ассигнований, запрашиваемых из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, перечень и правила оформления которых устанавливают МЧС России и Министерство финансов Российской Федерации¹¹.

¹⁰ О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 14.04.2015).

¹¹ Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 31.12.2015).

Выделение денег из фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в соответствии с действующим правовым регулированием «осуществляется на:

- а) проведение аварийно-спасательных работ;
- б) проведение неотложных аварийно-восстановительных работ;
- в) развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более 6 месяцев) пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан;
- г) оказание гражданам единовременной материальной помощи;
- д) оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости;
- е) выплату единовременного пособия установленному кругу лиц и другие аналогичные ситуации» [15].

Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий привлекается в качестве дополнительного источника финансирования в случаях чрезвычайных ситуаций, а основным источником материальных ресурсов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций выступает Государственный материальный резерв.

Резервный фонд Президента Российской Федерации в основном формируется на основании ст. 82 Бюджетного кодекса РФ, которая включает в себя четыре пункта:

- «1. Федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента Российской Федерации в размере не более 1 процента утвержденных расходов федерального бюджета.
- 2. Средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются на

финансовое обеспечение непредвиденных расходов.

3. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации осуществляется на основании указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

4. Использование бюджетных ассигнований резервного фонда Президента Российской Федерации на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента Российской Федерации не допускается»¹².

До 2014 г. в федеральном бюджете этот резервный фонд имел код 0700200, после 2014 г. код изменился на 39 2 05 20550 в рамках основной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и подпрограммы «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса».

Мы провели анализ динамики средств, выделяемых на формирование и использование всех трех резервных фондов, на основе официальной статистической информации¹⁵ и свели данные в *табл. 1–3*. Выводы, сделанные по результатам анализа, таковы.

1. Ни за один из исследуемых периодов плановый размер резервных фондов не достигал лимитов, установленных ст. 81 и 82 Бюджетного кодекса РФ. Плановый объем резервного фонда Президента Российской Федерации никогда не превышал 0,0099% (2008 г.) от утвержденных расходов федерального бюджета. Самое маленькое его значение составляло всего 0,0047% в 2014 г. (см. *табл. 3*).

Фактическое исполнение задания на выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда Президента Российской Федерации также не достигало разрешенного лимита.

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017). Ст. 82.

¹⁵ Используются федеральные законы о принятом федеральном бюджете и законы об исполнении федерального бюджета за соответствующие годы.

Плановые размеры совокупного объема резервных фондов Правительства РФ никогда не достигали размера 3% от утвержденных расходов федерального бюджета. Их фактические значения иногда выходили за рамки плановых объемов, установленных в бюджете (2011–2013 гг.), но даже в эти времена бюджетные ассигнования из резервных фондов Правительства РФ не превышали 0,12% от утвержденных расходов федерального бюджета. Это свидетельствует о том, что в Бюджетном кодексе РФ чрезвычайно завышены лимиты для всех резервных фондов – и Президента РФ, и Правительства РФ.

2. В законах о федеральном бюджете за соответствующий год плановый (утвержденный) объем всех видов резервных фондов (Президента РФ и двух – Правительства РФ) показывается в разделе «Общегосударственные расходы». В таблицах, где указаны основные распорядители бюджетных расходов (то есть распределение в структуре ведомств), резервные фонды в полном объеме отражаются в расходах Министерства финансов РФ.

Между тем в законах об исполнении федерального бюджета за соответствующий год на протяжении анализируемого периода (2008–2015 гг.) в разделе «Общегосударственные расходы» не указаны величины израсходованных резервных фондов. Там всегда стоят нули. В затратах Министерства финансов РФ также показывается ноль израсходованных резервных фондов по разделу «Общегосударственные расходы».

Это говорит о том, что запланированные средства в течение бюджетного периода перераспределяются, то есть направляются Министерством финансов РФ разным главным администраторам федерального бюджета, которые используют выделенные средства по иным направлениям предоставления бюджетных ассигнований, чем общегосударственные расходы.

3. В процессе перераспределения средства всех указанных резервных фондов (Президента РФ и двух – Правительства РФ)

поступают в разные министерства и ведомства, являющиеся администраторами расходов федерального бюджета, в соответствии с их заявками. Проведенный нами анализ показывает, что помимо Министерства финансов РФ чаще всего средства резервного фонда Президента Российской Федерации запрашивают четыре министерства: культуры, здравоохранения, образования и науки, труда и социальной защиты (*табл. 4*).

Кроме них из резервного фонда Президента Российской Федерации ассигнования в разные годы получали Федеральное агентство по образованию РФ (2008 г. – 72,81 млн руб.), Министерство иностранных дел РФ (2008 г. – 10 млн руб.), Министерство обороны РФ (2010 г. – 60 млн руб.), Министерство промышленности и торговли РФ (2012 г. – 123,6 млн руб.).

Средствами резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий практически на постоянной основе распоряжаются три министерства (*табл. 5*).

Кроме них, в разное время средствами этого фонда пользовались Российская сельскохозяйственная академия (2008 г.), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (2008 г.), Федеральное микробиологическое агентство (2008 г.), Министерство здравоохранения РФ (2009 г.), Федеральное агентство связи РФ (2012 и 2012 гг.), Министерство сельского хозяйства РФ (2012 и 2014 гг.), Министерство образования и науки РФ (2012 г.), Федеральная служба исполнения наказаний (2012 г.), Федеральное дорожное агентство (2014 г.).

На средства резервного фонда Правительства Российской Федерации подавались и исполнялись заявки самых разных министерств и ведомств. С 2008 по 2013 г. 19 администраторов федерального бюджета осуществляли расходы из него. Чаще всего (пять лет из шести) средствами этого резервного фонда пользовалось Управление

делами Президента Российской Федерации (табл. 6).

Самый большой объем денег из этого фонда был получен Федеральным дорожным агентством в 2013 г. – 4 500 млн руб. Однако с 2014 г. средства этого резервного фонда перестали выделяться. И вплоть до 2016 г. расходов по нему не проводилось.

4. Ни один из трех изучаемых резервных фондов в составе федерального бюджета не имеет четко прописанных источников формирования. Каждый из них в части определения объемов лишь устанавливает границы, в рамках которых могут осуществляться расходы: для резервного фонда Президента Российской Федерации – 1% от утвержденных расходов бюджета, для обоих резервных фондов Правительства РФ – 3% от них.

Может возникнуть вопрос: 3% для каждого из резервных фондов Правительства РФ или для обоих вместе? До 2017 г. этот вопрос не имел принципиального значения, поскольку даже фактический совокупный объем двух резервных фондов Правительства РФ не выходил за черту установленных 3%.

Совершенно очевидно, что, не имея конкретных источников формирования, кроме всех возможных доходов в федеральном бюджете, все три резервных фонда не могли быть размещены в какие-то высоколиквидные активы для сохранения их стоимости.

Именно эти два обстоятельства – отсутствие конкретных источников формирования и требований о размещении этих резервных фондов являются, на наш взгляд, критериями отличия их, например, от Резервного фонда Российской Федерации или Фонда национального благосостояния. Последние на этом основании мы считаем совершенными, а резервный фонд Президента Российской Федерации и оба резервных фонда Правительства РФ – несовершенными, ибо в федеральном бюджете они выполняют функцию лимита, в пределах которого могут расходоваться, но не приносят никакого инвестиционного дохода.

Таковы краткие выводы по результатам анализа динамики средств резервных фондов в составе федерального бюджета за 2008–2015 гг.

Небольшое изменение в определении объема всех трех резервных фондов в составе федерального бюджета произошло в 2016 г. Их общий объем был установлен в объеме 6 679,08 млн руб. и стал включать в себя только две позиции – резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в рамках государственной программы РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» и подпрограммы «Предупреждение, спасение, помощь» (5 400 млн руб.) и резервный фонд правительства Российской Федерации в рамках государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и подпрограммы «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» (1 279,08 млн руб.).

Именно последний резервный фонд стал объединять в себе объемы и резервного фонда Правительства Российской Федерации (вид расходов «Иные бюджетные ассигнования» – 752,4 млн руб.) и резервного фонда Президента Российской Федерации с тем же видом расходов (526,68 млн руб.).

У каждого из трех указанных резервных фондов существует система бюджетного классификационного кодирования, установленная еще в 2014 г. при переходе на программное планирование федерального бюджета и описанная нами ранее.

Такая группировка резервных фондов вполне логична с точки зрения программного подхода при формировании федерального бюджета. Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий действует по одной государственной программе, а резервный фонд Правительства Российской Федерации и

резервный фонд Президента Российской Федерации – по другой.

По подпрограмме «Предупреждение, спасение, помощь» основным мероприятием является «Управление средствами резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий», по подпрограмме «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» – «Управление резервными средствами федерального бюджета».

Однако в размере самих резервных фондов существенных изменений, на наш взгляд, не произошло. По-прежнему они не достигают тех лимитов, которые заданы Бюджетным кодексом РФ и для резервного фонда Президента Российской Федерации, и для резервного фонда Правительства Российской Федерации.

В частности, объем резервного фонда Президента Российской Федерации составляет с учетом всех уточнений и внесения изменений к закону 0,0032% от утвержденных расходов бюджета, величина которых – 16 402 972,7 млн руб. Оба резервных фонда Правительства Российской Федерации в совокупности по плану составляют 6 152,4 млн руб., то есть 0,0365% от утвержденных расходов.

Однако в 2017 г. произошли кардинальные изменения в подходах к формированию резервных фондов в составе федерального бюджета. Ключевыми можно назвать следующие перемены.

1. Объем резервных фондов резко возрос. В частности, законом¹⁴ резервный фонд Президента Российской Федерации установлен в размере 10 495,342 млн руб., что почти в 20 раз больше, чем в 2016 г. (1 992,7%). Объем резервного фонда Правительства Российской Федерации составил 22 901,75 млн руб., то есть больше аналогичного показателя за 2016 г. более

чем в 30 раз (3 043,8%). резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в бюджете 2017 г. утвержден в размере 5 078,7 млн руб., что меньше аналогичного показателя за предыдущий год на 5,95%.

2. Резервный фонд Президента Российской Федерации составил 0,064% от утвержденных расходов бюджета (16 240 809,14 млн руб.), а резервный фонд Правительства Российской Федерации – 0,141%. Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий составил всего 0,031% от утвержденных расходов бюджета, а оба резервных фонда правительства в сумме составляют 0,172%. Таким образом, даже 20- и 30-кратное увеличение резервных фондов показывает, что границы, установленные для них в Бюджетном кодексе РФ, слишком высоки.

3. Постановлением Правительства РФ от 27.02.2017 № 230 внесены дополнительные изменения в размеры резервного фонда Правительства Российской Федерации. На основании *Положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации* п. 4 установлено, что бюджетные ассигнования фонда в 2017 г. используются на финансовое обеспечение «а) реализации утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации перечня мероприятий, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2017 году – в объеме до 107,5 млрд руб.», а также «г) иных мероприятий по решениям Председателя Правительства Российской Федерации – в объеме до 20 млрд руб.»¹⁵.

¹⁴ О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ.

¹⁵ Об утверждении положения о порядке использования в 2017 году бюджетных ассигнований Резервного фонда Правительства Российской Федерации и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 838: постановление Правительства РФ от 27.02.2017 № 230.

Иными словами, первоначальный объем резервного фонда Правительства Российской Федерации в 22 901,75 млн руб. мог возрасти в течение 2017 г. почти в пять раз (469,39%). Это составило бы уже не 0,141% от утвержденных расходов бюджета, а 0,66% при установленном лимите в 3%.

4. Помимо указанных изменений объема предусмотрены следующие направления использования резервного фонда Правительства Российской Федерации:

- предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ для создания новых мест в общеобразовательных организациях и на подготовку и празднование памятных дат, которые имеются в субъектах. Объем средств для этого устанавливается не менее остатков неиспользованных субсидий в 2016 г.¹⁶;
- оказание иной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ.

5. Впервые для формирования резерва Правительства Российской Федерации указаны новые источники. Кроме бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 415-ФЗ, таковыми могут быть остатки средств федерального бюджета на 1 января 2017 г., в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований при исполнении федерального бюджета в 2016 г. Предварительно из них вычитаются:

- ассигнования на другие направления, предусмотренные Федеральным законом № 409-ФЗ (в частности, на реализацию решений Президента РФ и Правительства РФ в области общегосударственных вопросов, национальной обороны, предоставление некоторых видов субсидий юридическим лицам, оплата некоторых государственных контрактов и др.);
- средства от возврата в доход бюджета 2017 г. остатков субсидий, предоставленных в 2016 г. федеральным бюджетным и автономным учреждениям. Возврат этих субсидий

определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, не были достигнуты показатели, ради которых предоставлялось данное финансовое обеспечение. Во-вторых, потребность в этих субсидиях на эти же цели в 2017 г. не будет подтверждена;

- бюджетные ассигнования в пределах фактического поступления доходов бюджета от возврата остатков межбюджетных трансфертов для оказания финансовой помощи бюджетам субъектов РФ;
- бюджетные ассигнования федерального бюджета 2017 г. на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

Очевидно, что увеличение ассигнований на формирование резервного фонда Правительства Российской Федерации предполагается не за счет каких-то конкретных внешних поступлений доходов в бюджет, а за счет внутреннего перераспределения доходной базы бюджета. Иначе говоря, его несовершенная природа не изменяется, изменяются только объемы.

Насколько выполнимыми окажутся эти нововведения, покажет 2018 г., когда будет утвержден отчет об исполнении федерального бюджета за 2017 г. Попутно отметим, что постановление Правительства РФ от 27.02.2017 № 230 будет применяться исключительно при исполнении и составлении отчетности об исполнении федерального бюджета на 2017 г., то есть аналогичные нормы формирования и использования резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2018 и 2019 гг. пока не обсуждались.

Итак, сформулируем выводы исследования.

1. Резервный фонд Президента Российской Федерации, резервный фонд Правительства Российской Федерации являются несовершенными резервами федерального бюджета.
2. Предельные размеры резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ слишком завышены и на протяжении

¹⁶ О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ.

- последних восьми лет никогда не использовались в полном объеме.
3. В федеральном бюджете на 2017 г. объемы средств резервного фонда Президента РФ были поглощены резервным фондом Правительства РФ в рамках госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».
4. В федеральном бюджете 2017 г. объем резервных фондов и Президента РФ, и Правительства РФ резко возрос. Однако даже двадцатикратное увеличение резервных фондов показывает, что их границы, установленные Бюджетным кодексом РФ, слишком высоки.
5. В 2017 г. расширен перечень мероприятий, которые могут финансироваться из резервного фонда Правительства РФ.
6. В 2017 г. уточнены источники формирования резервного фонда Правительства РФ.

Таблица 1

Планируемые и фактические объемы резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, млрд руб.

Table 1

The planned and actual volumes of the Reserve Funds of the President of the Russian Federation and the Russian Federation Government, billion RUB

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Утвержденные расходы федерального бюджета	7 021,9	9 845,2	10 256,4	11 121,3	12 957,3	13 387,3	13 960,1	15 417,3
Резервный фонд Президента Российской Федерации (план.)	0,7	0,595	0,595	0,7	0,7	0,7	0,665	0,855
Резервный фонд Президента Российской Федерации (факт.)	0,83	0,597	0,581	0,535	0,552	0,196	0,239	0,267
Резервный фонд Правительства Российской Федерации (план.)	1	1,85	0,85	0,91	1	3,68	3,03	2,1
Резервный фонд Правительства Российской Федерации (факт.)	0,34	1,34	0,08	0,15	0,21	5	0	0
Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (план.)	12,8	9,45	8,06	6	12	12,11	14	7,6
Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (факт.)	7,9	3,78	4,11	7,86	13,04	15,59	13,95	4,93

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 2

Исполнение утвержденных объемов резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ в федеральных бюджетах по сравнению с утвержденными значениями, %

Table 2

Execution of the approved amounts of the Reserve Funds of the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation in the Federal budgets over 2008–2015 in comparison with the approved values, percent

Процент выполнения плана по объему	Год							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Резервный фонд Президента Российской Федерации	118,8	100,3	98	76,42	78	28	35,9	31,2
Резервный фонд Правительства Российской Федерации	33,7	72,6	9,5	16,5	21,4	135,9	0	0
Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	61,7	40	51	130,9	108	128,7	98,9	64,8

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 3

Доля утвержденных объемов резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ в общих расходах федерального бюджета, %

Table 3

Percentage of approved amounts of the Reserve Fund of the President of the Russian Federation and the Russian Federation Government in the total expenditures of the Federal budget

Доля в утвержденных расходах федерального бюджета	Год							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Резервного фонда Президента Российской Федерации	0,0099	0,006	0,006	0,006	0,005	0,005	0,005	0,006
Резервного фонда Правительства Российской Федерации	0,197	0,115	0,048	0,079	0,1	0,12	0,12	0,062

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 4

Министерства, чаще всего распоряжающиеся средствами резервного фонда Президента Российской Федерации, млн руб.

Table 4

Ministries that administer funds of the Reserve Fund of the President of the Russian Federation the most frequently, million RUB

Министерство	Год							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Минкультуры России	–	3,4	–	–	23,3	21,8	19,9	12,2
Минздрав России	–	390,4	367,6	328,9	–	–	15	82
Минобрнауки России	–	–	100,1	13,8	36,1	61,8	112,4	83,6
Минфин России	72,8	–	–	68,5	412,8	88,2	–	–
Минтруд России	–	–	–	–	–	12	92,6	88,8

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 5

Министерства, ежегодно получающие средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, млн руб.

Table 5

Ministries receiving annual resources from the Reserve Fund of the Russian Federation Government for the prevention and elimination of emergency situations and consequences of natural disasters, million RUB

Министерство	Год							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Минфин России	7 664,7	3 138,3	3 775,6	7 268,4	12 671,7	14 622,7	12 047,4	4 835,76
МЧС России	–	313,2	185,5	144,3	80,2	124,2	–	14,3
Росрезерв	184,4	317,5	130,4	432,9	271,1	731,2	408	78,5

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 6

Средства, полученные Управлением делами Президента Российской Федерации из резервного фонда Правительства Российской Федерации, млн руб.

Table 6

Resources received by the Administrative Department of the President of the Russian Federation from the Reserve Fund of the Government of the Russian Federation, million RUB

Год	Сумма
2008	20,27
2009	–
2010	3,34
2011	1 245
2012	10,91
2013	47,33
2014	–
2015	–

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Ляпцев С.А., Степанова Н.Р. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды // *Фундаментальные исследования*. 2014. № 12-11. С. 2420–2424.
URL: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36707>
2. Громова А.С. Значение бюджетно-финансовых фондов в обеспечении экономической безопасности бюджетной политики // *Современные проблемы науки и образования*. 2015. № 1-1. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=18770>
3. Сухарев А.Н. Резервный фонд Российской Федерации в системе государственных финансов // *Финансы и кредит*. 2014. № 9. С. 2–8.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezervnyy-fond-rossiyskoy-federatsii-v-sisteme-gosudarstvennyh-finansov>
4. Сухарев А.Н. Фонд национального благосостояния: итоги функционирования и перспективы // *Финансы и кредит*. 2014. № 7. С. 2–8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fond-natsionalnogo-blagosostoyaniya-rossiyskoy-federatsii-itogi-funktsionirovaniya-i-perspektivy>
5. Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: монография / под ред. Ю.А. Крохиной. М., 2004.

6. *Поветкина Н.А.* Резервный фонд Президента Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации: особенности правового режима // *Финансовое право*. 2016. № 3. С. 3–9.
7. *Ложечко А.С.* Эффективное и ответственное управление экономическими бюджетными рисками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности. URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-economy-2017-3/19-lozhechko.pdf>
8. *Болтинова О.В.* К вопросу о совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации // *Финансовое право и управление*. 2013. № 1. С. 56–63. URL: <https://doi.org/10.7256/2013.1.9547>
9. *Гришковец А.А.* Резервный фонд Правительства Российской Федерации (правовое положение, порядок и практика выделения бюджетных ассигнований) // *Административное и муниципальное право*. 2016. № 4. С. 330–337. URL: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2016.4.18468>
10. *Тимощенко М.А.* Механизмы формирования и основные направления использования средств резервного фонда президента Российской Федерации // *Новая наука: современное состояние и пути развития*. 2015. № 4. С. 227–229.
11. *Шмиголь Н.С.* Бюджетные резервы: содержание и перспективы развития // *Финансы и кредит*. 2012. № 1. С. 29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/byudzhetnye-rezervy-soderzhanie-i-perspektivy-razvitiya-1>
12. *Долматова Н.Г.* Финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности государства // *Финансы и управление*. 2016. № 2. С. 103–110. URL: <https://doi.org/10.7256/2409-7802.2016.2.19122>
13. *Сенчагов В.К., Губин Б.В.* Современные системы развития финансовой системы в условиях глобализации // *Современные технологии управления*. 2015. № 9. С. 29–39. URL: <http://sovman.ru/article/5705>
14. *Владимиров Н.А.* Федеральный бюджет Российской Федерации на 2016 год и его антикризисная направленность // *Современные научные исследования и инновации*. 2015. № 12. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/12/61949>
15. *Дорофеева В.И., Родионова Е.В.* Федеральный бюджет Российской Федерации: состояние и проекты / Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты: сб. статей студентов, магистрантов, аспирантов, молодых ученых и преподавателей. Пермь: ИП Сигитов Т.М., 2016. Вып. 10. С. 96–98. URL: <https://xn---7sbe2acjpbdjw0d5c.xn--p1ai/file/arhiv/rinc/rinc-10.pdf>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

RESERVE FUNDS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FEDERAL BUDGET: DYNAMIC PERFORMANCE AND CHANGES IN THEIR FORMATION AND USE IN 2017

Tat'yana P. LOMAKINA^a, Margarita Sh. IRIZEPOVA^{b,*}

^a Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation
ppevg@mail.ru
ORCID: not available

^b Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation
irizepovams@volsu.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Received 30 November 2017
Received in revised form
8 January 2018
Accepted 15 January 2018
Available online
29 May 2018

JEL classification: H60,
H61, H68, H84

Keywords: reserve fund,
federal budget, president,
government, perfect
(imperfect) fund

Abstract

Importance This paper examines the issues related to the Reserve Funds of the President and Government of the Russian Federation in the RF Federal budget.

Objectives The paper aims to give qualitative and quantitative characteristics of these funds for 2008–2016, as well as analyze changes in their formation and use foreseen in the process of execution of the RF Federal budget for 2017.

Methods For the study, we used the method of statistical comparison of time series.

Results The paper explains why the two different reserve funds of the Government of the Russian Federation are formed as part of Federal budget expenditures. It offers the criteria of the perfect and imperfect reserve funds and describes the changes in the approaches to the formation and use of reserve funds of the RF President and Government in 2017.

Conclusions In 2017, the reserve funds of the President of the Russian Federation and the RF government underwent drastic changes, authorized by the Federal budget and rules of formation and use of funds. However, these serious changes did not result in exceeding the envisaged limits, which testifies to the inflated amount of these funds. These reserve funds are never placed to maintain their value or increment their volumes. In the scientific publications, the study of the dynamics of their volumes and specific weight in the Federal budget expenditures is extremely rare, which does not allow using this dynamics in the study of the typology of reserves in the Federal budget.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Lomakina T.P., Irizepova M.Sh. Reserve Funds of the President of the Russian Federation and Government of the Russian Federation in the Federal Budget: Dynamic Performance and Changes in Their Formation and Use in 2017. *Financial Analytics: Science and Experience*, 2018, vol. 11, iss. 2, pp. 124–139.
<https://doi.org/10.24891/fa.11.2.124>

References

1. Lyaptsev S.A., Stepanova N.R. [Targeted budgetary and off-budget funds]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2014, no. 12-11, pp. 2420–2424.
URL: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36707> (In Russ.)
2. Gromova A.S. [The importance of budget and financial assets in ensuring economic security budget policy]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, 2015, no. 1-1. (In Russ.)
URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=18770>

3. Sukharev A.N. [Reserve Fund of the Russian Federation in the system of public finances]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2014, no. 9, pp. 2–8.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rezervnyy-fond-rossiyskoy-federatsii-v-sisteme-gosudarstvennyh-finansov> (In Russ.)
4. Sukharev A.N. [The National Wealth Fund of the Russian Federation: results of operation and prospects]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2014, no. 7, pp. 2–8.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fond-natsionalnogo-blagosostoyaniya-rossiyskoy-federatsii-itogi-funktsionirovaniya-i-perspektivy> (In Russ.)
5. Povetkina N.A. *Rossiiskaya Federatsiya kak sub"ekt byudzhethnogo prava: monografiya* [The Russian Federation as a subject of the Budgetary Law: a monograph]. Moscow, RLA of Ministry of Justice of Russia Publ., 2004, 147 p.
6. Povetkina N.A. [Reserve Fund of the President of the Russian Federation and Reserve Fund of the Government of the Russian Federation: Features of the Legal Regime]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2016, no. 3, pp. 3–9. (In Russ.)
7. Lozhechko A.S. [Effective and responsible management of economic budget risks of regional budgets revenue formation in the Russian Federation in conditions of economic uncertainty]. *Finansy, denezhnoe obrashchenie i kredit = Finances, Monetary Circulation and Credit*, 2017, no. 3A. URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-economy-2017-3/19-lozhechko.pdf> (In Russ.)
8. Boltinova O.V. [On the issue of improvement of the budget legislation of the Russian Federation]. *Finansovoe pravo i upravlenie = Financial Law and Management*, 2013, no. 1, pp. 56–63. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.7256/2013.1.9547>
9. Grishkovets A.A. [The Reserve Fund of the Government of the Russian Federation: legal condition, the order, and the practice of budget appropriations allocation]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2016, no. 4, pp. 330–337. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2016.4.18468>
10. Timoshchenko M.A. [Formation mechanisms and main directions of using the resources of the Reserve Fund of the President of the Russian Federation]. *Novaya nauka: sovremennoe sostoyanie i puti razvitiya = The New Science: The Current State and Development Trends*, 2015, no. 4, pp. 227–229. (In Russ.)
11. Shmigol' N.S. [Budget's reserves: content and development perspectives]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2012, no. 1, p. 29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/byudzhethnye-rezervy-soderzhanie-i-perspektivy-razvitiya-1>
12. Dolmatova N.G. [Financial and legal means of budgetary security as a form of State financial security]. *Finansy i upravlenie = Finance and Management*, 2016, no. 2, pp. 103–110. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.7256/2409-7802.2016.2.19122>
13. Senchagov V.K., Gubin B.V. [Modern systems of the financial system in the context of globalization]. *Sovremennye tekhnologii upravleniya*, 2015, no. 9, pp. 29–39. (In Russ.) URL: <http://sovman.ru/article/5705>
14. Vladimirov N.A. [The Federal budget of the Russian Federation for 2016 and its anti-recessionary orientation]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii*, 2015, no. 12, pp. 824–828. (In Russ.) URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/12/61949>

15. Dorofeeva V.I., Rodionova E.V. et al. *Razvitie sovremennoi nauki: teoreticheskie i prikladnye aspekty: sbornik statei studentov, magistrantov, aspirantov, molodykh uchenykh i prepodavatelei* [The development of modern science: theoretical and applied aspects: a collection of articles by students, graduate students, candidates, young scientists and teachers]. Perm, IP Sigitov T.M. Publ., 2016, December 6, iss. 10, pp. 96–98.
URL: <https://xn----7sbe2acjpbjw0d5c.xn--p1ai/file/arhiv/rinc/rinc-10.pdf> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.