

РЕЗЕРВИРОВАНИЕ КАК МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

© 2014 Т.М. Ковалева*

Ключевые слова: бюджет, бюджетное планирование, бюджетные риски, методология, резервирование, Резервный фонд, Фонд национального благосостояния, субсидии, расходы, контроль, финансирование программ.

Статья посвящена исследованию важнейшего метода бюджетного планирования - резервированию. Как метод бюджетного планирования резервирование заключается в формировании резервов, которые снижают степень рисков, возникающих при исполнении бюджетов. Рассматриваются проблемы формирования и использования двух важнейших фондов - Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Бюджетное планирование - это инструмент управления бюджетной системой и межбюджетными отношениями на стадии составления бюджетов в соответствии с бюджетной политикой государства. Эффективность, результативность планирования определяются методологией планирования. Методология - это внутренние законы (правила) планирования, которые выражаются в методах планирования. В научной литературе мы выделяем два подхода к определению методологии в широком смысле и в узком.

В качестве основных элементов методологии планирования в широком смысле называются принципы, методы, показатели, методика, логика планирования. На наш взгляд, это теоретические основы планирования, а методологию необходимо рассматривать как совокупность методов планирования, которые используются в практической деятельности людей при решении планируемых задач для познания объективных закономерностей. Это рассмотрение методологии в узком понимании.

Методология бюджетного планирования как совокупность методов включает в себя, на наш взгляд, следующие методы: балансовый, нормативный, метод системного анализа и синтеза, экономико-математический.

Практика бюджетного планирования последних лет подтверждает необходимость использования таких новых методов, как: программно-целевой метод, перманентный, вариантный, метод резервирования. Наименее раскрытым в теоретическом плане и новым в практике является метод резервирования, на котором мы и остановимся.

Резервы создаются на федеральном уровне в соответствии с Бюджетным кодексом РФ - это Резервный фонд, Фонд национального благосостояния (ФНБ). Правительством РФ 8 июля 1997 г. было принято постановление "Об утверждении положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации".

Резервный фонд Правительства РФ создается для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, не предусмотренных в федеральном бюджете.

Из Резервного фонда Правительства Российской Федерации финансируются:

- ♦ 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;
- ♦ выплаты разовых премий и оказание разовой материальной помощи гражданам за заслуги перед государством;
- ♦ издание сборников нормативных актов и законодательства Российской Федерации;
- ♦ проведение ремонтных и восстановительных работ по заявкам органов государственной власти Российской Федерации;
- ♦ другие мероприятия, проводимые по решению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

* Ковалева Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой "Финансы и кредит" Самарского государственного экономического университета. E-mail: fikr@bk.ru.

Вопросы резервирования находятся в последние годы во внимании Правительства РФ. Так, было принято постановление от 26 октября 2000 г. № 810 “О порядке выделения средств из резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий”, постановление от 13 октября 2008 г. № 750 “О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (в ред. постановлений Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 158, от 17 августа 2010 г. № 624)”, по которому Правительство РФ утвердило правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Правила определяют порядок выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, а также на осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и на возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями.

Бюджетные ассигнования из Резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций. Например:

- ◆ проведение аварийно-спасательных работ;
- ◆ развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более одного месяца) пунктов временного проживания и питания для эвакуируемых граждан (из расчета за временное проживание - до 550 руб. на человека в сутки, за питание - до 100 руб. на человека в сутки);

- ◆ оказание гражданам единовременной материальной помощи (из расчета до 10 тыс. руб. на человека, но не более 50 тыс. руб. на семью);

- ◆ оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество - 50 тыс. руб. на человека, за полностью утраченное имущество - 100 тыс. руб. на человека);

- ◆ выплата единовременного пособия членам семей: супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере 1 млн руб. на каждого погибшего (умершего) в равных долях каждому члену семьи.

Бюджетные ассигнования из Резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, в частности:

- ◆ членам семей: супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении граждан, погибших (умерших) в результате террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями, в размере 1 млн руб. на каждого погибшего (умершего) в равных долях каждому члену семьи;

- ◆ гражданам, получившим в результате террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями вред здоровью, с учетом степени тяжести вреда здоровью из расчета степени тяжести вреда (тяжкий вред или средней тяжести вред - в размере 400 тыс. руб. на человека, легкий вред - 200 тыс. руб. на человека);

- ◆ юридическим лицам (из расчета за частично утраченное имущество - до 100 тыс. руб. на одно юридическое лицо, за полностью утраченное имущество - до 200 тыс. руб. на одно юридическое лицо).

Бюджетные ассигнования из Резервного фонда выделяются в целях:

- а) погашения в установленном порядке государственных жилищных сертификатов,

выданных гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта или при пресечении террористического акта правомерными действиями;

б) восполнения запасов материальных ценностей, выпущенных в установленном порядке из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи (включая мероприятия по доставке указанных материальных ценностей к месту их постоянного хранения);

в) финансового обеспечения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам, проводимых в установленном порядке по решению Правительства Российской Федерации, в части расходов, произведенных на территории Российской Федерации.

Контроль за целевым использованием бюджетных ассигнований из Резервного фонда, выделенных на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, возлагается на органы, осуществляющие государственный финансовый контроль.

Законодательную базу Фонда национального благосостояния (ФНБ) составляют Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 96.11) и постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 "О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния" (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 766 от 22 июля 2009 г. № 597). Согласно этим документам установлен порядок размещения средств Фонда национального благосостояния, а именно виды финансовых активов, номинированных в валюте Российской Федерации и разрешенной иностранной валюте, доли разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств Фонда национального благосостояния. Например, максимальная доля долговых обязательств иностранных государств - 100%, а доля долговых обязательств в международных финансовых организациях - 15%, макси-

мальная доля долговых обязательств юридических лиц - 50% и др.

Для управления средствами Фонда национального благосостояния Министерство финансов Российской Федерации утверждает нормативную валютную структуру средств Фонда национального благосостояния, минимальный и максимальный срок погашения долговых обязательств иностранных государств (долгов международных финансовых организаций и др.), порядок расчета и зачисления процентов, начисленных на денежные средства Фонда национального благосостояния.

Министерство финансов Российской Федерации ежемесячно размещает на своем сайте в сети Интернет сведения о величине активов РФ, ФНБ, о зачислении средств в фонды, об их размещении и использовании в отчетном периоде.

На уровне субъектов РФ вопросы создания резервных фондов стали решаться позднее, чем на федеральном уровне.

Так, правительство Самарской области приняло постановление от 6 апреля 2005 г. № 34 "Об утверждении Порядка расходования средств резервного фонда для финансирования непредвиденных расходов областного бюджета" и постановление от 20 июня 2007 г. № 87 "О внесении изменения в постановление правительства Самарской области от 6 апреля 2005 г. № 34".

В настоящее время действует постановление правительства Самарской области от 4 марта 2008 г. № 43 "Об утверждении порядка использования бюджетных ассигнований резервного фонда правительства Самарской области", порядок определяет механизм и основные направления использования резервного фонда правительства Самарской области.

Резервный фонд в Самарской области создается в соответствии со ст. 81.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации для финансового обеспечения непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера. В целях финансирования мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования, сред-

ства резервного фонда могут выделяться в форме субсидий местным бюджетам.

Непредвиденные расходы - это расходы, которые невозможно предусмотреть заранее в силу обстоятельств объективного характера и которые на момент необходимости их осуществления не могут быть учтены в законе Самарской области об областном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций должно быть направлено обращение губернатору Самарской области не позднее 10 дней со дня возникновения чрезвычайной ситуации.

За счет средств резервного фонда субсидии предоставляются местным бюджетам в размере, не превышающем 99,9 % от объема денежных средств, необходимых для исполнения соответствующих расходных обязательств муниципальных образований.

Из резервного фонда средства могут выделяться юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг в виде субсидий в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Бюджетные ассигнования из резервного фонда физическим лицам, в том числе в целях оказания материальной поддержки семьям погибших и лицам, здоровью и имуществу которых был причинен ущерб в результате чрезвычайной ситуации, выделяются в виде социальных выплат.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации субъекты Российской Федерации самостоятельны в выборе способов формирования и направлений использования средств резервных фондов субъектов Российской Федерации.

Фонд может формироваться:

♦ в составе расходной части бюджета субъекта Российской Федерации и отражаться в ведомственной структуре расходов бюджета. Фонд также может представлять собой часть средств регионального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению;

♦ в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Объем регионального резервного фонда на очередной финансовый год и плановый период устанавливается законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Источниками создания фонда могут быть:

♦ налоговые доходы бюджета субъекта Российской Федерации;

♦ неналоговые доходы бюджета субъекта Российской Федерации;

♦ безвозмездные поступления в бюджет субъекта Российской Федерации, не имеющие целевого назначения;

♦ остатки средств на счетах по учету средств бюджета на начало очередного финансового года, не имеющие целевого назначения;

♦ другие источники покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации рекомендуется устанавливать: базовую величину фонда в абсолютном размере, рассчитанном исходя из необходимости финансового покрытия в очередном финансовом году и плановом периоде; заданную субъектом Российской Федерации долю социально значимых расходов; нормативную величину фонда; максимальный объем фонда.

Способы формирования нормативной величины фонда в субъектах РФ различны:

♦ исходя из возможного (прогнозируемого) падения доходов;

♦ исходя из необходимости покрытия определенной доли расходов субъекта Российской Федерации;

♦ исходя из необходимости покрытия в очередном финансовом году расчетного дефицита бюджета субъекта Российской Федерации при наиболее консервативном сценарии развития доходной базы субъекта Российской Федерации.

Нормативный объем фонда рекомендуется формировать при более благоприятных условиях, если доходы в текущем финансовом году превысили средний уровень за последние несколько лет.

Максимальный объем фонда устанавливается в целях недопущения концентрации в составе фонда значительного объема средств, потребность в которых в условиях неблаго-

приятного развития экономической ситуации для обеспечения сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации может отсутствовать.

Формирование фонда может осуществляться независимо от темпов поступлений доходов в бюджет субъекта Российской Федерации и предусматривать:

- ◆ перечисление части средств бюджета в фонд в целях формирования его базового, нормативного и максимального объемов;

- ◆ автоматическое перечисление в фонд определенной части остатков средств бюджета и доходов от управления средствами фонда;

- ◆ перечисление части средств бюджета в фонд в случае отклонения базового, нормативного и максимального объема фонда от заданного значения;

- ◆ перечисление в фонд части доходов бюджета от продажи имущества субъекта Российской Федерации в целях компенсации выпадающих доходов субъекта в очередном финансовом году и плановом периоде.

В соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть определен орган государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий контроль за использованием средств фонда. Данным законом также могут быть предусмотрены критерии эффективности формирования и использования средств фонда.

Таким образом, на уровне субъектов РФ подготовлена нормативная основа для создания и функционирования резервных фондов. Однако практика создания этих фондов пока не обширная.

Резервирование как метод бюджетного планирования охватывает не только создание выше указанных фондов, но и формирование дополнительных резервов внутри бюджета за счет различных мероприятий.

Например, проведение бюджетной консолидации Минфином РФ позволяет найти дополнительные ресурсы, т.е. резервы, внутри федерального бюджета. В частности, путем реформирования федерального бюджета на 2014-2016 гг. было осуществлено сокращение расходов на 5% на все закупки, что позволило создать резерв на будущее.

Резерв на антикризисные цели в 244 млрд руб. в 2014 г. планируется сформировать за счет экономии на трансферте Пенсионному

фонду РФ за счет перевода пенсионных накоплений в распределительную систему.

В федеральном бюджете на 2014 г. по поручению Президента РФ Владимира Путина был заложен антикризисный резерв в размере 100 млрд руб. Предполагается, что эти средства могут быть использованы на поддержку малого бизнеса, моногородов и на содействие занятости.

Чрезвычайно важным является вопрос использования резервов. Что касается Резервного фонда и ФНБ, то их использование определено постановлением Правительства РФ. Но резервы, сформированные мероприятиями Минфина РФ, должны им использоваться при исполнении федерального бюджета в трансфертном периоде в случае крайней необходимости.

Мы считаем, что стратегия инвестирования национальных резервов должна быть консервативной, как в целом бюджетная политика. Только в этом случае можно снизить степень влияния финансовых рисков на средства национальных резервов. Например, 45% резервов вкладывается в казначейские бумаги США, так как они имеют высокий рейтинг и остаются надежными.

Минфин РФ зарезервировал в федеральном бюджете на 2015-2016 гг. 1,2 трлн руб. Это так называемые условно утвержденные расходы, которые могут использоваться в качестве резерва в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

Таким образом, пополнение резервов - это контрциклическая мера, когда на любые изменения экономики внутри страны и мировой экономики можно отреагировать резервами внутри бюджета и резервами суверенных фондов.

На конец 2013 г. совокупный объем Резервного фонда составил 2885,29 млрд руб., что эквивалентно 86,93 млрд долл. США, объем Фонда национального благосостояния составил 2922,79 млрд руб., или 88,06 млрд долл. США.

Чрезвычайно важным является то, что размещение средств и Резервного фонда, и Фонда национального благосостояния способствует росту средств в этих фондах. Так, размещение средств Резервного фонда на счетах в иностранной валюте в Банке России за период с 15 января по 30 января 2013 г.

позволило получить доход в 0,21 млрд долл. США, что эквивалентно 7,09 млрд руб. Доход по Фонду национального благосостояния за этот же период составил 0,16 млрд долл. США, или 5,32 млрд руб. Курсовая разница от переоценки остатков средств на счетах за этот же период составила по Резервному фонду 286,13 млрд руб., по ФНБ 220,45 млрд руб.

Таким образом, резервирование как метод бюджетного планирования способствует снижению бюджетных рисков за счет сосредоточения бюджетных средств в различных фондах. Но одновременно резервирование должно осуществлять приращение средств в резервных фондах, т.е. должна происходить капитализация, которая позволит дополнительно финансировать объекты особой значимости для государства.

Так, в 2014-2016 гг. средства Фонда национального благосостояния (по образному выражению Президента РФ, это “подушка безопасности”) предполагается вложить только в проекты, которые позволят их эффективно использовать, а именно на финансирование “Транссиба”, “Центральной кольцевой дороги”, “Московского авиационного узла” и др.

Совершенствование практики формирования и использования резервных фондов - это развитие метода резервирования в бюджетном планировании и обратное эффективное влияние его на практику бюджетного планирования. Попытка создания в 2013 г. компании, управляющей резервными фондами, на наш взгляд, отдаляет резервирование от бюджетного планирования. Управление резервными фондами должно осуществлять Министерство финансов РФ, так как это средства федерального бюджета. В некоторых странах (Венесуэла, Нигерия, Оман) такие попытки потери контроля государства над аналогичными фондами имели крайне негативные последствия, поскольку риски потери средств в данной ситуации возрастают.

1. О бюджетной политике на 2014-2016 годы: бюджет. послание Президента РФ от 13 июня 2013 г. URL: news. Kremlin.ru/acts.

2. Барулин С.В. Финансы: учебник. М., 2010.

3. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2009.

4. Ковалева Т.М. Роль бюджетной политики в условиях глобализации // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. № 3 (89).

Поступила в редакцию 13.01.2014 г.