

Способы противодействия коррупции при управлении Резервным фондом Российской Федерации

Вопросы противодействия коррупции являются одной из актуальных проблем государства. Это вызвано тем, что коррупция постепенно парализует все сферы общественных отношений, снижает эффективность функционирования государственного аппарата. При этом процесс развития коррупции отрицательно сказывается и на бюджетной деятельности государства. Это выражается в том, что коррупционные явления активно сопровождают механизм распределения и использования централизованных денежных фондов. Эти явления способствуют снижению качества управления бюджетными ресурсами, приводят к несоблюдению бюджетной дисциплины участниками бюджетного процесса. Данный факт предопределяет необходимость выработки новых и совершенствование существующих механизмов противодействия коррупции в бюджетно-правовой сфере. Особую важность данному вопросу придают складывающиеся неблагоприятные внешние и внутренние экономические условия, которые требуют формирования публично-правовыми образованиями специальных резервных фондов¹, обеспечивающих их долгосрочную бюджетно-финансовую устойчивость, служащих надежной страховкой для экономики в моменты кризиса². В связи с этим требуется выработка механизма правовой защиты резервных фондов от возможных фактов нецелевого использования, злоупотреблений при их расходовании.

♦ **Романов Дмитрий Иннокентьевич** – старший преподаватель кафедры конституционного права Иркутского юридического института (Россия)

¹ Например, Государственный нефтяной фонд Норвегии, Медный стабилизационный фонд Чили, Фонд макроэкономической стабилизации Венесуэлы, Инвестиционный фонд Кувейта, Стабилизационный фонд Колумбии, Бюджетный резервный фонд Гонконга и т.д.

² Кудрин А.Л. Бюджет - основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны // Финансы. 2008. № 12. С. 2.

Правовой основой создания и расходования рассматриваемых фондов является Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ). Резервные фонды образуются в составе бюджета и используются для финансирования определенных им задач, они являются разновидностью целевых бюджетных фондов. Размер этих фондов устанавливается принимаемым ежегодно законом (решением) о бюджете. В настоящее время указанные фонды образуются на всех трех уровнях бюджетной системы. Следует отметить, что в соответствии с БК РФ выделяются несколько видов резервных фондов. В частности, резервные фонды публично-правовых образований: Резервный фонд Российской Федерации, Фонд национального благосостояния, а также резервные фонды субъектов Российской Федерации. Вторую разновидность составляют резервные фонды органов публичной власти, например, резервный фонд Президента Российской Федерации, резервный фонд Правительства Российской Федерации, резервные фонды высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервные фонды местных администраций.

Как правило, эти фонды используются на следующие цели: финансирование дефицита бюджета³, исполнение публичных обязательств и публичных нормативных обязательств⁴, финансирование аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций⁵, оплата труда работников бюджетных учреждений⁶, выплата разовых премий гражданам за особые достижения в сфере науки, культуры, образования, здравоохранения, спорта, общественной деятельности⁷; финансирование инвестиционных проектов; предоставление

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с изм. от 28 июля 2012 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Закон Кемеровской области от 15 июля 2009 года № 90-ОЗ «Резервном фонде Кемеровской области» // Кузбасс. 2009. 16 июля.

⁵ Положение о порядке расходования средств резервного Фонда Администрации Алтайского края от 1 октября 2002 г. № 526 // Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 78.

⁶ Закон Сахалинской области от 26 февраля 2009 года № 10-ЗО «О резервном фонде Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2009. 28 февраля.

⁷ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 16 февраля 2009 г. № 15-п «О резервном фонде Администрации Ненецкого автономного округа» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2009. 20 февраля.

государственной поддержки предприятиям и организациям, находящимся на территории Мурманской области⁸ и т.д.

Проведенный анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок формирования, распределения и использования указанных резервных фондов позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время высокой степенью коррупциогенности наполнен порядок управления Резервным фондом Российской Федерации⁹. Так, анализируя положения Гл. 13.2. БК РФ «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета»¹⁰ можно прийти к выводу, что в 2009-2012 гг. Правительству Российской Федерации представляются полномочия по использованию средств Резервного фонда Российской Федерации и иных остатков средств федерального бюджета без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете. Использование средств Резервного фонда Российской Федерации возможно на основании внесения соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

Думается, что закрепление порядка использования Резервного фонда, который основывается только на внесении соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без отражения правового основания именно в законе о бюджете, вызывает сомнение, поскольку этот акт фактически прекращает отражать действительную картину исполнения главного финансового плана. При этом федеральный закон о федеральном бюджете может утратить свою экономическую актуальность и обоснованность, что, безусловно, отрицательно повлияет на финансовую деятельность государства.

⁸ Закон Мурманской области от 17 декабря 2009 г. № 1172-01-ЗМО «О Резервном фонде Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2009. 22 декабря.

⁹ По данным Минфина России совокупный объем средств Резервного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2012 г. составляет 1 трлн. 953,11 млрд. руб. // <http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/statistics/volume/index.php?id4=5796> (дата запроса: 05.09.2012 г.).

¹⁰ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ с изм. от 6 октября 2011 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведение в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

Следует обратить внимание, на то, что в финансово-правовой науке закон (решение) о бюджете рассматривается как акт особой юридической природы и назначения, который по своим признакам существенно отличается от иных федеральных законов. Эта теория также обосновывается Конституционным Судом Российской Федерации. Например, в Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»¹¹ он формулирует правовую позицию, согласно которой в правовой системе Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода.

В связи с этим, вызывает обоснованную долю критики подобный подход законодателя к определению правовой судьбы средств Резервного фонда Российской Федерации, поскольку он не соответствует общим принципам организации бюджетной системы Российской Федерации. Более того, тем самым Правительство Российской Федерации фактически наделяется неограниченными полномочиями в определении правовой направленности использования средств Резервного фонда. Более того, БК РФ и Федеральный закон от 22 сентября 2009 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹² не определяют минимальных, максимальных, а также совокупных количественных параметров расходования ресурсов Резервного фонда Российской Федерации. Отсюда следует, что появляется неясность в

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19. (часть II). Ст. 1923; СЗ РФ. 2004. № 29. (Поправка).

¹² Федеральный закон от 22 сентября 2009 г. № 218-ФЗ с послед. изм. и доп. от 3 октября 2009 г. № 229-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4532.

определении максимального размера средств этого фонда, который может быть использован на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета в течение финансового года и планового периода. Кроме того, возникает проблема обеспеченности осуществления контроля за использованием средств Резервного фонда Российской Федерации Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием Российской Федерации.

Анализ БК РФ показывает, что им не определяются полномочия Президента Российской Федерации в отношении контроля за использованием средств, консолидированных в этом фонде. Тем не менее, исходя из его роли и значения в бюджетной деятельности, необходимо чтобы БК РФ полнее и детальнее урегулировал контрольные полномочия Президента Российской Федерации и формы осуществления контроля за использованием средств этого фонда.

Рассматривая контрольные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в отношении расходования ресурсов Резервного фонда Российской Федерации, можно отметить, что они определяются ч. 5 ст. 96.12. БК РФ. Так, Правительство Российской Федерации обязано предоставлять парламенту ежеквартальный и годовой отчет о формировании и использовании средств Резервного фонда Российской Федерации и Фонда национального благосостояния. В то же время такая информация, по-нашему мнению, не всегда может отвечать требованиям актуальности, поскольку установленный БК РФ временной критерий для бюджетной отчетности Правительства Российской Федерации может повлечь за собой не эффективное использование средств Резервного фонда. В связи с этим, целесообразно установить в БК РФ норму, согласно которой Правительство Российской Федерации должно будет предоставлять отчет об использовании Резервного фонда не реже одного раза в месяц, а при наличии определенных обстоятельств, к примеру, при превышении установленного федеральным законом о федеральном бюджете дефицита этого бюджета – еженедельно.

Таким образом, применяемый в настоящее время порядок использования ресурсов указанного фонда существенно снижает эффективность осуществления бюджетного контроля как главой государства, так и парламентом. Создаются предпосылки для возможных злоупотреблений, снижается результативность бюджетной отчетности. Более того, такой механизм не соответствует принципу полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, содержанием которого является требование об обязательном отражении в бюджетах всех доходов, расходов и источников финансирования их дефицитов в полном объеме (ст. 32 БК РФ).

Сформированная стратегия использования Резервного фонда Российской Федерации на основе подзаконного акта нуждается в изменении, поскольку она снижает правовую защищенность не только Резервного фонда Российской Федерации, но и всего федерального бюджета. По этой причине, использование фонда должно происходить при установлении фиксированных лимитов, выраженных, например, в процентном отношении к основным показателям федерального бюджета или внутреннего валового продукта.

Использование средств Резервного фонда Российской Федерации должно осуществляться только при наличии соответствующего правового акта – федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете. Это будет способствовать: во-первых, получению Президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием Российской Федерации более оперативной информации об использовании Резервного фонда; во-вторых, повышению эффективности механизма управления ресурсами рассматриваемого фонда; в-третьих, снижению коррупциогенности механизма использования Резервного фонда.

Противодействие коррупции – это объективный процесс, который в настоящее время обеспечивается нормами антикоррупционного законодательства, которым необходима адаптация для применения в сфере осуществления финансовой деятельности. Как представляется, важное место в

системе норм, направленных против коррупции, должны занимать положения об обязательности применения финансового контроля. Это обеспечит не только законность финансовой деятельности, но и будет способствовать укреплению ответственности уполномоченных лиц за ее эффективную реализацию.