

Институт целевых бюджетных фондов: вопросы теории и нормотворчества

Научный руководитель – Рыбакова Светлана Викторовна

Бляшкин Алексей Александрович

Аспирант

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации, Москва, Россия
E-mail: baa80@bk.ru

Понятие «финансовая система» по сей день является дискуссионным среди ученых как экономистов, так и правоведов. Ученые-экономисты рассматривают финансовую систему как экономическую категорию, состоящую, во-первых, из финансовых пропорций, а, во-вторых, из финансовых регуляторов и инструментов [1]. Кроме этого, ими выделяется и ее элементный состав, например, А. З. Дадашев представляет финансовую систему как совокупность централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов [2].

Ввиду отсутствия единообразия взглядов ученых-экономистов на понятие финансовой системы, в финансово-правовой науке она также понимается по-разному. В частности, И. И. Кучеров указывает, что финансовая система достаточно сложная система, состоящая из различного рода непосредственно взаимоувязанных подсистем, обеспечивающих ее целостное функционирование [3]. Финансовая система, отмечает Е. Ю. Грачева, это система взаимодействующих звеньев по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств [4]. С. В. Рыбакова считает, что вместо понятия «финансовая система» рекомендуется применять термин «финансово-кредитная система», т.к. предлагаемый термин позволяет более содержательнее охарактеризовать такие экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, которые, в свою очередь, определяют взаимосвязь всех элементов системы, формирующейся для удовлетворения публичного интереса [5].

Центральным звеном финансовой системы является бюджетная система, состоящая из публичных денежных фондов, формирование которых осуществляется для решения публичных задач. Бюджет представляет собой централизованный фонд, формирующийся за счет денежных средств, перечисляемых в его доходную часть. В составе соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации - федерального, регионального или местного в отдельных случаях осуществляется обособление денежных средств в виде бюджетных фондов. Причиной такого обособления финансовых ресурсов является необходимость обеспечения финансовыми ресурсами решения наиболее значимых социальных и экономических задач публично-правовых образований.

На основании проведенного анализа бюджетного законодательства о бюджетах публично-правовых образований установлено, что в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации содержатся целевые бюджетные фонды. Бюджетным кодексом Российской Федерации [6] (далее - БК РФ) дефиниция «целевой бюджетный фонд» не содержится, тем не менее, в БК РФ создание таких фондов предусмотрено. Это резервные фонды исполнительных органов государственной власти (местных администраций) (ст. 81 БК РФ), Резервный фонд субъекта Российской Федерации (ст. 81.1 БК РФ), резервный фонд Президента Российской Федерации (ст. 82 БК РФ), Фонд национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ), инвестиционные фонды (ст. 179.2 БК РФ) и дорожные фонды (ст. 179.4 БК РФ).

Общеизвестно, что бюджетная система Российской Федерации трехуровневая, в связи с этим формирование целевых бюджетных фондов осуществляется на соответствующем

уровне бюджетной системы. При этом состав целевых бюджетных фондов от уровня к уровню не идентичен. Так, например, на федеральном уровне создаются: 1) резервный фонд Президента Российской Федерации (статья 82 БК РФ); 2) резервный фонд Правительства Российской Федерации; 3) Фонд национального благосостояния (статья 96.10 БК РФ); 4) Федеральный дорожный фонд (статья 179.4 БК РФ). Однако, субъекты Российской Федерации и муниципалитеты наделены обязанностью по созданию только резервных фондов высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций (ст. 81 БК РФ), а также дорожных фондов (ст. 179.4 БК РФ). Следует отметить, что инвестиционные фонды (ст. 179.2 БК РФ) могут формироваться в рамках бюджетов субъектов Российской Федерации, в иных бюджетах бюджетной системы Российской Федерации такой вид фонда не формируется.

Формирование инвестиционных фондов осуществляется на основании законов субъектов Российской Федерации о бюджетах и только после того, как субъекты Российской Федерации примут соответствующие законы о его учреждении. Законами субъекта Российской Федерации о создании инвестиционных фондов определяются цели, порядок его формирования и использования (ст. 179.4 БК РФ). Размер инвестиционных фондов устанавливается законами субъектов Российской Федерации о бюджете. Например, объем бюджетных ассигнований для формирования инвестиционного фонда Республики Башкортостан на 2023 год составляет 1 млн. руб. [7], инвестиционного фонда Республики Саха (Якутия) - 5,14 млрд. руб. [8], инвестиционного фонда Сахалинской области - порядка 1 млрд. руб. [9].

На федеральном уровне обособление финансовых ресурсов с целью формирования целевых бюджетных фондов осуществляется на этапе утверждения федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (приложение 17) [10] закреплены размеры бюджетных ассигнований, направляемых в 2023 году для формирования целевых бюджетных фондов. Для примера приведем размеры некоторых: размер резервного фонда Президента Российской Федерации в 2023 году составит 10 млрд. руб., резервного фонда Правительства Российской Федерации - 291, 9 млрд. руб. Обращает внимание тот факт, что бюджетным законодательством не установлены ограничения по размеру резервного фонда Правительства Российской Федерации, а размер резервного фонда Президента Российской Федерации ограничен 1-м % от утвержденных расходов федерального бюджета.

Подводя итог вышеизложенному необходимо отметить, что правовые нормы, закрепленные в нормативно-правовых актах федерального и регионального уровней, и актах (решениях) представительных органов местного самоуправления являются источниками формирования института целевых бюджетных фондов. Бюджетным законодательством определены цели формирования и статусы таких целевых бюджетных фондов как: резервного фонда Президента Российской Федерации, Резервного фонда субъекта Российской Федерации, резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций), Фонда национального благосостояния, инвестиционных и дорожных фондов.

Источники и литература

- 1) Ржевская, Т. Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций): монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017, 159 с.
- 2) Финансы: учебник / под ред. А. З. Дадашева. М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2022. 178 с.

- 3) Институты финансовой безопасности: монография / Отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИНФРА-М, 2017. 245 с.
- 4) Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М.: Проспект, 2020. 624 с.
- 5) Рыбакова, С. В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права : дис. . . . докт. юрид. наук. Саратов, 2009. 603 с.
- 6) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. № 153-154.
- 7) Закон Республики Башкортостан от 19 декабря 2022 г. № 651-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // Опубликовано 19.12.2022 на официальном интернет-портале правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>.
- 8) Закон Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 2022 2553-З № 1015-VI «О государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // Опубликовано 09.12.2022 на официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>.
- 9) Закон Сахалинской области от 26 декабря 2022 г. № 115-ЗО «Об областном бюджете Сахалинской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // Опубликовано 26.12.2022 на официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru>.
- 10) Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 50 (часть I, II, III).