

Секция «Государственный аудит: право и управление»

**Правовой механизм осуществления финансового контроля за управлением резервами федерального бюджета Российской Федерации**

**Кузьмин Дмитрий Александрович**

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Москва, Россия

*E-mail: demonsmol67@rambler.ru*

Специфика современной экономики и финансовой системы Российской Федерации, а именно - их «чувствительность» к колебанию цен на углеводороды, определяет особенности правового регулирования формирования доходов федерального бюджета. Все это закономерно вынуждает законодателя искать эффективные меры противодействия данным явлениям, имеющие конечной целью сократить внезапно возникающий дефицит федерального бюджета, ведь резкие колебания цен на нефть трудно спрогнозировать не только на календарный год, но даже в пределах нескольких месяцев.

Учитывая негативный опыт финансово-экономических кризисов российский законодатель с 1998 г. пошел по пути обособления части доходов в суверенных фондах, создав Бюджет развития [4], преемником которого стал Стабилизационный фонд [1]. В основе функционирования последнего лежит принцип, именуемый бюджетным правилом, действующий и сегодня: брался показатель - базовая цена на сырую нефть марки «Юралс», равный 146 долл. США за одну тонну (20 долл. США за баррель) [2], а фонд пополнялся за счет средств, полученных от превышения фактической цены на нефть над базовой. В настоящее время на основе аналогичного принципа с некоторыми изменениями функционируют Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Следует отметить, что обозначенные бюджетные правила и в будущем будут использованы как инструмент обеспечения сбалансированности федерального бюджета. В Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов отмечается, что отступление от "бюджетных правил" ради поддержания экономики за счет бюджетных средств несет в себе высокие риски сужения возможностей финансирования бюджетного дефицита.

В связи с этим важное значение приобретает контроль как за управлением резервами федерального бюджета, так и за расходованием этих средств. Ключевую роль в его осуществлении играют органы государственного финансового контроля и государственного аудита. Наиболее предпочтительным в данном случае будет являться контроль предварительный, так как выявление уже случившихся нарушений не способно предотвратить их деструктивное влияние на функционирование финансовой системы, а возврат истраченных средств крайне затруднителен.

Тем не менее, анализ правового механизма осуществления предварительного финансового контроля позволяет сделать вывод о необходимости его совершенствования. Так, Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» к ее функциям отнесены экспертиза проектов федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, проверка и анализ обоснованности их показателей. Однако, согласно БК РФ, рассматриваемые нами фонды являются лишь частью средств бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению, что не аналогично государственным внебюджетным фондам. Более того, управление ими осуществляется Минфином в порядке, установленном Правительством РФ, что означает подзаконное регулирование.

Следовательно, подзаконные акты по управлению и расходованию средств фондов выпадают из компетенции единственного органа, способного осуществить проверку именно их эффективности и целесообразности. Что касается деятельности Росфиннадзора, то его компетенция как органа внутреннего государственного финансового контроля сводится к проверке законности всех нормативных правовых актов, включая и подзаконные. На основании выше изложенного считаем необходимым создание механизма взаимодействия Счетной палаты и Росфиннадзора в части контроля за законностью и эффективностью управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также за их расходованием путем закрепления соответствующих полномочий за органами контроля.

Необходимость такого взаимодействия можно подтвердить конкретным примером. Так, Распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. №98-р [3], содержащим план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году («антикризисный план»), предусмотрены докапитализация российских банков и предоставление средств Внешэкономбанку за счет средств ФНБ в размере до 200 и до 300 млрд. соответственно. В соответствии со ст. 96.10 БК РФ объемы размещения средств на депозитах банков и конкретно Внешэкономбанка не могут превышать 10% и 7% для каждого направления соответственно. Согласно Федеральному закону от 1 декабря 2014 г. N 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов составит приблизительно 344 млрд. рублей, а нормативная величина Резервного фонда - примерно 5,5 трлн. рублей. Путем простых подсчетов становится ясно, что для соответствия выше указанных перечислений БК РФ объем средств ФНБ должен достигать 3-4 трлн. рублей. В совокупности объем средств двух фондов должен достигать порядка 10 трлн. руб, то есть 2/3 бюджета. Возникает вопрос о реализуемости задачи по привлечению столь внушительных средств, а также о соответствии бюджетному законодательству операций по их размещению в указанных активах и возможных последствиях таких действий.

Таким образом, анализ подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих управление резервами федерального бюджета и их использование, на предмет эффективности и законности имеет важное значение. По нашему мнению, такой механизм может быть создан, путем наделения Счетной палаты полномочиями по предварительному финансовому контролю подзаконных актов (экспертиза проектов постановлений, распоряжений Правительства РФ, приказов Минфина), а также путем прямого включения в ее компетенцию контроля за управлением средствами бюджета, подлежащими обособленному управлению, учету и использованию. Представляется также разумным на уровне БК закрепить в отношении Правительства РФ обязательность получения заключения Счетной палаты на подобные акты, а также закрепить способы взаимодействия ее с Росфиннадзором в части осуществления оперативного текущего контроля за финансовой деятельностью фондов. На наш взгляд, подобные меры будут способствовать наиболее рациональному использованию средств резервных фондов федерального бюджета, что в свою очередь будет способствовать повышению эффективности решения возложенных на них задач.

### Источники и литература

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.04.2007) // "Собрание законодательства РФ 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
- 2) Пащук Е. И. Новое «бюджетное правило» и формирование резервов в федеральном бюджете. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 1.

- 3) Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 N 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» // "Российская газета" N 19, 02.02.2015.
- 4) Федеральный закон от 26.11.1998 N 181-ФЗ "О Бюджете развития Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ" 30.11.1998, N 48, ст. 5856.