

РЕЗЕРВНЫЙ ФОНД ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, ПОРЯДОК И ПРАКТИКА ВЫДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ)

Аннотация. Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с порядком формирования и использования резервного фонда. Кроме того в статье рассматривается порядок и практика выделения бюджетных ассигнований из средств фонда. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ концепций правового регулирования финансовых отношений связанных с порядком формирования и использования средств резервного фонда. Рассматривается целевое предназначение резервных фондов Правительства Российской Федерации. Основное внимание в статье уделяется проблемам расходования средств резервных фондов Правительства Российской Федерации. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для обеспечения правопорядка в сфере публичных финансов необходимо совершенствовать формы и методы бюджетного регулирования. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это необходимость развития правового регулирования бюджетного регулирования. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию форм и методов государственного регулирования финансовых правоотношений.

Ключевые слова: Правительство, фонд, бюджет, резерв, расходы, доходы, формирование, ассигнования, дотация, практика.

Abstract. The research subject is the range of legal and organizational problems of forming and using the reserve fund. The author considers the order and the practice of budget appropriations allocation. The author analyzes the concepts of legal regulation of financial relations connected with the order of forming and using the reserve fund. The paper considers the intended use of the reserve funds of the Government of the Russian Federation. Special attention is paid to the problem of the reserve fund expenditures. The research methodology comprises the modern achievements of epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the system method, analysis, synthesis, analogy deduction, observation, and modeling), traditional legal methods (formal-logical), and the methods of specific sociological studies (statistical, expert assessments, etc.). The author concludes that at present, in order to ensure legality in the sphere of public finance, it is necessary to improve forms and methods of budget regulation. The author proclaims the necessity to develop legal regulation of budget regulation. The novelty of the study lies in the proposals about the development of forms and methods of state regulation of financial relations.

Key words: appropriations, formation, income, expenditures, reserve, budget, Fund, government, grant, practice.

Одним из финансовых инструментов, которые российское Правительство использует для реализации своих полномочий, являются бюджетные резервные фонды. Правительство Российской Федерации имеет два таких фонда: Резервный фонд Правительства Российской Федерации и Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Их создание предусмотрено ст. 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (далее – БК РФ). Настоящая статья посвящена резервному фонду Правительства Российской Федерации.

Данный фонд создается в расходной части федерального бюджета, его размер не может пре-

вышать 3 процента, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год общего объема расходов (ч. 3 ст. 81 БК РФ). Таким образом, даже если федеральный бюджет имеет дефицит, т.е. расходы бюджета превышают его доходы, или, к примеру, секвестрируется, т.е. происходит пропорциональное сокращение его расходной части, то на размере резервного фонда Правительства Российской Федерации это никак не сказывается, и он останется неизменным. С таким подходом следует в полной мере согласиться. Правительство должно располагать гарантированным объемом бюджетных средств для покрытия непредвиденных расходов. Каким будет объем аккумулируемых в фонде средств решается на стадии разработки проекта федерального закона о

федеральном бюджете на очередной финансовый год. Обращение к принимавшимся в последние годы бюджетным законам позволяет говорить, что эти суммы обычно не превышают одного миллиарда рублей. Так, в Федеральном законе от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» резервный фонд Правительства Российской Федерации определен в объеме 836 000,0 тыс. рублей. Для сравнения, в 2011 году соответствующая цифра составляла 1 000 000,0 тыс. руб., в 2012 году – 1 000 000,0 тыс. руб., в 2013 году – 1 000 000,0 тыс. руб., 2014 году – 950 000,0 тыс. руб., в 2015 году – 855 000,0 тыс. руб. Как видно, в зависимости от года сумма средств резервного фонда Правительства Российской Федерации практически не меняется и колеблется в пределах одного миллиарда рублей. Если говорить о расположении данных о резервном фонде Правительства Российской Федерации в структуре федерального бюджета, то в бюджете на 2016 год они находятся в Приложении 10. «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на 2016 год», в разделе «Общегосударственные вопросы» подраздел «Резервные фонды» целевая статья «Резервный фонд Правительства Российской Федерации» (Иные бюджетные ассигнования). В федеральных законах о федеральном бюджете на 2012 год и на 2013 год целевая статья именовалась несколько иначе «Резервный фонд Правительства Российской Федерации» (резервные средства).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 утверждена государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в рамках которой реализуется подпрограмма 2 «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса». Среди ее задач, в частности, указана такая задача, как создание резервов на исполнение расходных обязательств Российской Федерации, обеспечение стабильного функционирования резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Постановка подобной задачи удивляет, т.к. резервный фонд потому и называется резервным, что аккумулированные в нем средства сами по себе выступают гарантией погашения непредвиденных расходов и какой-либо необходимости обеспечивать «стабильное функционирование резервных фондов» просто не существует.

Средства резервного фонда Правительства Российской Федерации направляются на финан-

совое обеспечение непредвиденных расходов, включая мероприятия федерального значения, не предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Действительно, при подготовке федерального бюджета нельзя предугадать все возможные расходы, которые могут возникнуть. Как известно, все средства, заложенные в федеральном бюджете, жестко привязаны к конкретным статьям его расходной части. Перераспределять их в рамках бюджета Правительство Российской Федерации самостоятельно, как правило, не может. Это прерогатива законодателя, который может внести пусть и по инициативе того же Правительства изменения в закон о федеральном бюджете. Поэтому, Правительство Российской Федерации, которое осуществляет исполнительную власть, должно иметь определенную свободу действий в тех случаях, когда этого потребует социально-экономическая, а иногда и политическая обстановка в стране и в мире в целом. Без достаточной финансовой обеспеченности такую свободу, очевидно обеспечить невозможно. Именно поэтому и создается резервный фонд. Это средства, которые российское правительство может расходовать свободно. Порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда определяется Правительством Российской Федерации (ч. 6 ст. 81 БК РФ), которое постановлением от 8 июля 1997 г. № 838 утвердило соответствующее Положение. Как видно, данное Положение было принято до вступления в силу БК РФ и с тех пор ни разу не изменялось. Согласно п. 3 Положения средства резервного фонда расходуются на финансирование: государственной поддержки общественных объединений и организаций; изготовления государственных наград, юбилейных медалей; проведение встреч, симпозиумов, выставок и семинаров на высшем уровне по проблемам общегосударственного значения; выплаты разовых премий и оказания разовой материальной помощи гражданам за заслуги перед государством; издания сборников нормативных актов и законодательства Российской Федерации; проведения ремонтных и восстановительных работ по заявкам органов государственной власти Российской Федерации; других мероприятий, проводимых по решениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Ключевым здесь, думается, является последнее из вышеперечисленных направлений, позволяющее Правительству по своему усмотрению расходовать средства своего резервного фонда фактически на любые цели.

Кроме того, хотелось бы специально оговориться, что на предоставление субсидий из резервного фонда Правительства Российской Федерации,

не распространяются общие Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные Постановлением правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999. Напомним, согласно п. 2 указанных Правил субсидии предоставляются в целях оказания финансовой поддержки при исполнении бюджетных обязательств, возникающих при выполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению органами местного самоуправления по вопросам местного значения. Таким образом, ассигнования из резервного фонда – особый вид субсидий, предоставление которых не увязывается с выполнением их получателями каких-либо бюджетных обязательств.

Решения Правительства Российской Федерации о выделении ассигнований из резервного фонда принимаются в тех случаях, когда средств, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих эти мероприятия, недостаточно. Правительство принимает соответствующие решения самостоятельно и по усмотрению. Обязать Правительство принять соответствующее решение нельзя. Для принятия положительного или, напротив, отрицательного решения определяющей является позиция Министерства финансов Российской Федерации, которое готовит проекты решений о выделении средств из резервного фонда и визирует их, тем самым де-факто принимая данное решение. Юридически решение о выделении средств оформляется путем издания распоряжения Правительства Российской Федерации.

И здесь возникает вопрос: какой субъект наделен правом обращаться в Правительство Российской Федерации с инициативой о выделении средств из резервного фонда? Ответ на него, в основном, дает п. 4 Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. Это – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Именно они представляют в Министерство финансов Российской Федерации документы с обоснованием необходимости испрашиваемых средств, включая сметно-финансовые расчеты, а также в случае необходимости заключения заинтересованных министерств и ведомств. Думается, таким правом нужно также наделить и все государственные корпорации (например, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос»

и др.), которые хотя и являются по своей организационно-правовой форме некоммерческими организациями, но при этом соединяют в себе полномочия и федерального органа исполнительной власти и одновременно полномочия хозяйствующего субъекта. Пока только одна из них – Агентство по страхованию вкладов, вправе инициировать рассмотрение вопроса о выделении средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Так, согласно ч. 2 ст. 40 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» в случае недостаточности имущества Агентства, финансирование мероприятий, проведение которых возложено на него федеральными законами, может осуществляться по предложению совета директоров Агентства (высший орган управления данной государственной корпорации – Авт.), за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации. Как видно, формулировка нормы закона в данном случае не является императивной. Поэтому, на российском Правительстве не лежит обязанность выделять средства из резервного фонда, даже если в его адрес поступило соответствующее предложение совета директоров Агентства. С таким подходом следует безусловно согласиться, поскольку только Правительство согласно п. а) ч. 1 ст. 114 российской Конституции исполняет федеральный бюджет как по доходам, так и расходам.

На что же и в каком объеме расходуются средства резервного фонда Правительства Российской Федерации? Получить исчерпывающий ответ на эти вопросы позволяет анализ отчетов об использовании ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации. Согласно ч. 7 ст. 81 БК РФ отчет об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда прилагается к ежеквартальному и годовому отчету об исполнении федерального бюджета. Форма отчета содержится в приложении 3 приказа Министерства финансов Российской Федерации от 4 мая 2008 года № 49н «Об утверждении форм ежеквартальной и годовой бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета, консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, предоставляемой в Правительство Российской Федерации». Готовит отчет Федеральное казначейство. Правда, ознакомиться с ними оказывается не так уж и просто. Попытка автора данной статьи обнаружить их на официальных сайтах Правительства Российской Федерации (<http://government.ru>), Министерства финансов Российской Федерации (<http://www.minfin.ru>) или Федерального казначейства (<http://www.goskazna.ru>) оказалась безрезультатной, что вы-

зывает определенное недоумение. Искомые документы удалось обнаружить на официальном сайте Государственной Думы (<http://www.duma.gov.ru>) в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД).

Анализ отчетов за 2008, 2011, 2012 и 2013 годы дает возможность выявить некоторые общие тенденции. Прежде всего, нужно отметить, что средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделялись главным образом федеральным органам исполнительной власти, причем сравнительно редко. В 2008 г. российское Правительство принимало соответствующие решения двенадцать раз (общий объем выделенных средств 413 993 694, 91 руб.) в 2011 году – семь раз (общий объем выделенных средств 156 742 600,0 руб.), в 2012 году – восемь раз (общий объем выделенных средств 337 652 700,0 руб.), в 2013 году – девять раз (общий объем выделенных средств 5 247 683 400,0 руб.).

С завидной регулярностью средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделяются Управлению делами Президента Российской Федерации на финансирование расходов, связанных с празднованием очередной годовщины победы в Великой отечественной войне (2011 год – 49 800 000,0 руб.; 2012 год – 38 258 900,00 руб.; 2013 год – 38 258 900,00 руб.). Не ставя под сомнение необходимость достойно отмечать годовщину великой Победы, тем не менее, уместно задаться вопросом: почему финансирование этих расходов, которые абсолютно предвидены и понятны, должно из года в год осуществляться, в том числе, и из резервного фонда российского Правительства? Напомним, назначение средств резервного фонда – финансирование непредвиденных расходов.

Анализ имеющихся в распоряжении автора настоящей статьи отчетов об использовании ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации позволяет говорить, что финансирование мероприятий, связанных с теми или иными, подчеркнем, заранее хорошо известными юбилейными датами, является обычной практикой. Так, в 2008 и 2013 годах из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделялись средства на обеспечение мероприятий, посвященных соответственно 1020-летию и 1025-летию Крещения Руси, а в 2012 году – на финансовое обеспечение расходов, связанных с изготовлением 300 подарочных наборов медалей «В память 200-летия Отечественной войны 1812 года». Вряд ли подобную практику следует признать правильной и объективно оправданной.

Немало случаев, когда средства из резервного фонда выделяются на проведение крупных общественно-значимых мероприятий как внутри стра-

ны, так и за рубежом. Так, в 2008 году были выделены 222 950 000,0 руб. на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с проведением Дней России в странах Латинской Америки.

Известны случаи, когда средства из резервного фонда выделяются для оказания материальной помощи гражданам, причем в единичных случаях, конкретным лицам персонально. К примеру, в 2012 году выделялись средства (30 100 000 руб.) для оказания единовременной материальной помощи отдельным сотрудникам подразделений специального назначения из расчета 100 тыс. рублей на одного человека, а в 2013 году – 23 000 000 руб. для оказания единовременной материальной помощи семьям моряков, погибших в результате крушения в 2011 году научно-исследовательского судна «Аметист», в размере 1 млн. рублей на каждого погибшего.

Подчеркнем, Российское Правительство, фактически не стеснено какими-либо жесткими рамками при решении вопросов о выделении средств из своего резервного фонда. Так, например, распоряжением от 25 февраля 2011 г. № 301-р Федеральному медико-биологическому агентству было выделено из резервного фонда Правительства Российской Федерации до 7,4 млн. рублей на оплату заключительных этапов лечения за рубежом некоей гражданки И.О.Скворцовой. Остается только догадываться почему именно ей посчастливилось получить столь крупную сумму для, очевидно, дорогостоящего лечения, да еще за рубежом. Правда, по странному совпадению в период с 15 июля 2008 года по 22 мая 2012 года заместителем министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации была однофамилица указанной гражданки – В.И.Скворцова, которая в настоящее время является, теперь уже Министром здравоохранения Российской Федерации. Очевидно, что в данном случае речь идет, по сути, об оказании той же материальной помощи, пусть и путем выделения средств на лечение. Положение о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации это допускает, но в нем содержится важная оговорка о том, что материальная помощь оказывается **за заслуги перед государством**. Если таковые у гражданки И.О.Скворцовой были, то об этом следовало бы специально указать в правительственном распоряжении о выделении средств. Поскольку в данном случае речь идет о распоряжении средствами федерального бюджета, то общество вправе знать, на что и как эти средства расходуются. Думается, для того чтобы в подобных ситуациях, а они судя по содержанию отчетов о расходовании средств резервного фонда единичны, каких-либо вопросов не возникало, необходимо размещать на официаль-

ном сайте Правительства Российской Федерации информацию за какие конкретно заслуги перед государством тот или иной гражданин получил материальную помощь. Автор настоящей статьи по личному опыту (о чем будет сказано ниже) хорошо знает, как непросто добиться выделения из резервного фонда Правительства Российской Федерации средств, даже многократно меньших, чем те же 7,4 млн. рублей, выделенных на лечение той же гражданки И.О.Скворцовой.

Согласно ч. 7 ст. 81 БК РФ, отчет об использовании средств резервного фонда Правительства Российской Федерации прилагается к ежеквартальному и годовому отчетам об использовании средств федерального бюджета. При таком подходе картина расходования бюджетных ассигнований вряд ли будет полной. Думается, к отчету о выделении ассигнований также должен прилагаться и подробный сводный отчет об их целевом использовании. Как известно, абзац 2 п. 4 Положения о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации предусматривает, что органы, в распоряжение которых выделяются средства фонда, в месячный срок после проведения соответствующих мероприятий представляют в Министерство финансов Российской Федерации такой отчет. Выше упоминалась государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В ее рамках, в частности, реализуется подпрограмма 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами». Эта подпрограмма направлена на повышение информационной открытости Минфина России и подведомственных ему органов исполнительной власти. Представляется вполне обоснованным поставить вопрос о размещении в ходе реализации подпрограммы на официальном сайте того же Минфина России подробных отчетов о целевом использовании бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Приходится признать, что в настоящее время эти отчеты абсолютно недоступны. Их не размещают на своих официальных сайтах ни Минфин России, ни сам орган исполнительной власти, представивший туда отчет.

В целом, нельзя не отметить, что несмотря на указанные выше недостатки Правительство Российской Федерации расходует средства резервного фонда достаточно рационально, только тогда, когда иным способом финансирование решения той или иной проблемы не представляется возможным, с чем следует, безусловно, согласиться. В результате средства резервного фонда, в полном объеме в финансовом году не выбираются по причине того, что отсутствуют соответствующие решения Правительства Российской Федерации, а значит

остаются в бюджете и считаются неисполненными назначениями, предусмотренными сводной бюджетной росписью. В этом можно легко убедиться, сравнив отчеты об использовании ассигнований резервных фондов и законы о федеральном бюджете на соответствующий год, где заложены предельные размеры этих фондов. Так, в федеральном бюджете на 2011 год резервный фонд Правительства Российской Федерации был определен в сумме 1 000 000,0 тыс. руб., а кассовое исполнение по выделению средств по данным отчета за 2011 год составило только 142 369 804, 29 руб.

Теперь хотелось на конкретном примере показать, как процедурно происходит выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Автор настоящей статьи имел, думается, достаточно редкую для учено-юриста возможность на практике познакомиться с тем, как выделяются средства из резервного фонда российского Правительства и даже принять деятельное участие в этом, прямо скажем, непросто деле. Такой опыт, думается, весьма важен. Дело в том, что знакомство с известными комментариями к БК РФ, изданными в последние годы, позволяет сделать однозначный вывод, что те авторы, которые пытались комментировать ст. 81 БК РФ, с этой задачей, по мнению автора настоящей статьи, явно не справились. Их «комментарии» ограничивались лишь переписыванием норм той же статьи 81, да приведением цифр о размере резервного фонда в федеральном бюджете на соответствующий год [1] (Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор Ю.А.Крохина. М., ЮРАЙТ. 2010. С. 270-271), да и то не всегда правильно. Вряд ли подобные «комментарии» представляют какую-либо научную ценность, тем более полезны практически. Кроме того, даже в них встречаются грубые ошибки. Так, Ю.В.Тютинина, комментируя ст. 81 БК РФ, утверждает, что в законе о бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 гг. нормативная величина Резервного фонда устанавливается в размере 5 трлн. 147 млрд. руб. (п. 4 ч. 1 ст. 1) [2]. Цифры приведены правильно, вот только указанный Резервный фонд никакого отношения к резервным фондам исполнительных органов государственной власти, о которых идет речь в ст. 81 БК РФ, включая, разумеется, и резервный фонд Правительства Российской Федерации, увы, не имеет. Ему посвящена одноименная ст. 96.9. «Резервный фонд» БК РФ. Думается, ответственным редакторам комментариев, той же профессору Ю.А.Крохиной, следовало бы более внимательно относиться к своим редакторским обязанностям и не допускать столь грубых ошибок со стороны кого-либо их членов авторских коллективов. Впрочем, авторов подобных комментариев

к ст. 81 БК РФ трудно судить строго, т.к., с большой долей вероятности можно предположить, что все они не имели возможности лично на практике решать вопрос о выделении средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации, а потому смутно представляют, как это происходит, тем более, что в действующем законодательстве соответствующие нормы, по существу, отсутствуют. Тем интереснее и полезнее будет приведенный ниже авторский пример.

В 2002 году в истории российской государственности была важная и значимая для всей системы государственного управления дата – 200-летие со дня образования министерств. Как верно отметил Ю.А.Тихомиров, Александр I и Сперанский открыли своими преобразованиями новый этап – учреждаются государственный совет и министерства как органы единоличного централизованного управления [3]. Вполне очевидно, что данное событие не могло остаться незамеченным на государственном уровне. Действительно, политическое руководство страны приняло решение на должном уровне отпраздновать эту знаменательную дату. Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2002 года № 445 «О праздновании 200-летия образования единой системы органов исполнительной власти России» был образован организационный комитет по подготовке и проведению мероприятий, посвященных 200-летию образования в России министерств, председателем которого был утвержден глава российского Правительства. В п. 3 указа Правительству Российской Федерации предписывалось утвердить состав организационного комитета, а также разработать и утвердить план организационных мероприятий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2002 г. № 731-р был утвержден персональный состав организационного комитета, членами которого стали, в том числе, тогдашний президент Российской академии наук Ю.С.Осипов и тогдашний директор Института государства и права РАН академик Б.Н.Топорнин. Закономерно поэтому, что академическая наука в лице Института государства и права РАН активно включилась первоначально – в работу по подготовке Плана основных мероприятий в ознаменование 200-летия образования в России министерств, а после утверждения этого плана распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2002 г. № 1004-р – уже в его реализацию. За подготовку плана отвечало Министерство труда Российской Федерации, которое и обратилось в Институт государства и права РАН с просьбой дать предложения для включения в План. По поручению тогдашнего заместителя директора института Н.Ю.Хаманевой автор настоящей статьи готовил и согласовывал

соответствующие предложения, которые и были направлены в Минтруд России. В результате в план вошли два мероприятия с участием Института государства и права РАН, а именно: 1. проведение в г. Москве научно-практической конференции «История и современное состояние единой системы исполнительной власти в России» (срок проведения – сентябрь 2002 г.); 2. подготовка и издание монографии «Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития» (2003 г.). Однако включение в план мероприятий совсем не означало автоматического выделения средств на издание той же монографии, а этот вопрос, как представляется, был ключевым.

Один из тогдашних заместителей директора Института государства и права РАН Ю.Л. Шульженко весьма скептически оценивал возможность получения бюджетных средств на издание монографии коль скоро сразу их не выделили, полагал эту затею бесперспективной. Напротив, автор настоящей статьи считал, что шансы на успех есть и они достаточно велики поскольку данное мероприятие было включено в План основных мероприятий в ознаменование 200-летия образования в России министерств, утвержденный Правительством и, таким образом, решение об издании монографии принято, его нужно просто исполнить. Конечно, иллюзий о том, что сделать это будет легко и просто не было. Предстояло проделать определенную и, как впоследствии выяснилось, весьма значительную работу, которая по времени растянулась на период с августа 2002 по август 2003 года, т.е. заняла в общей сложности один год. В общем, было две точки зрения. Какая из них возобладает – предстояло проверить и тем самым лишний раз подтвердить справедливость известных слов: хорошо смеется тот, кто смеется последним.

Первым шагом стало направление в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А.Л.Кудрина обращения Института государства и права РАН (№ 14202-26-2115.4 от 09 августа 2002 г.) с просьбой сообщить данные, которые требуется отразить в заявке на выделение средств, необходимых для издания монографии. Письмом от 03.09.2002 г. № 14-02-09 Минфин России сообщил, что следует подготовить и представить в министерство смету расходов с необходимыми расчетами и обоснованиями, согласованную со всеми ответственными исполнителями, предусмотренными Планом основных мероприятий в ознаменование 200-летия образования в России министерств. Таковыми были Минэкономразвития России, Госкомстат России и Росархив. Автор настоящей работы не имел опыта составления подобных смет, т.к. сталкивался с этим впервые. По-

этому было решено направить в ряд издательств, которые в перспективе могли бы издать монографию, письма с просьбой подготовить примерную смету расходов. Выбор пал на издательства «Юридическая литература», «Новая правовая культура» и ряд других, специализирующихся на издании литературы по праву. На основе полученных из издательств данных была подготовлена смета расходов на издание монографии. Кроме того, был сформирован авторский коллектив, под руководством заместителя директора Института государства и права РАН доктора юридических наук, профессора Н.Ю.Хаманевой. Теперь предстояло согласовать смету расходов с соисполнителями, тремя федеральными органами исполнительной власти. Предстояло получить подписи одного заместителя министра (Минэкономразвития России), одного заместителя председателя государственного комитета (Госкомстат России) и одного руководителя службы (Росархив), т.к. только на их подписи было возможно поставить гербовые печати соответствующих ведомств. В адрес указанных руководителей были направлены обращения, к которым прилагался проект сметы расходов на издание монографии. В процессе согласования, а он в общей сложности занял порядка четырех месяцев, с декабря 2002 по март 2003 года смета уточнялась и дополнялась. Наконец, проект сметы был согласован и письмом от 13 марта 2003 года № 14202-26-2115.4 Институт государства и права РАН направил его в адрес Заместителя председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А.Л.Кудрина. Кроме того, отдельное обращение было направлено в департамент финансирования государственного аппарата Минфина России с просьбой выделить дополнительные средства на оплату рассылки монографии, которые не были включены в смету расходов на ее издание. Дело в том, что монографию планировалось разослать в государственные органы и образовательные учреждения юридического профиля по всей России, всего в 92 адреса. К немалому удивлению автора настоящей статьи, Минфин России письмом от 09.04.2003 г. № 14-02-09 посчитал целесообразным сократить тираж монографии с первоначальных 3000 экземпляров до 2300 экземпляров, а также, что было особенно неприятной неожиданностью, предложил дополнительно согласовать проект сметы расходов еще и с Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (МПТР России), которое не значилось среди федеральных органов исполнительной власти – соисполнителей по подготовке и изданию монографии. Попытка автора настоящей статьи совместно с заместителем директора Института государства и права РАН, ру-

ководителем авторского коллектива по подготовке монографии Н.Ю.Хаманевой путем переговоров по время визита в Минфин России убедить ведомство в избыточности дополнительного согласования проекта сметы оказалась безрезультатной. Руководитель Департамента социальной сферы и науки В.А.Шалаев был непреклонен. Стало понятно, что получать согласование МПТР России все же придется и соответствующее обращение было незамедлительно направлено в данное министерство. На получение согласования и уточнение проекта сметы расходов ушло еще около двух месяцев. Его окончательный вариант был направлен Институт государства и права РАН письмом от 20 июня 2003 г. № 14202-26-2115.4 в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А.Л.Кудрина. Данный вариант был принят Минфином России, который в письме от 08.07.03 № 01-02-01/14-1933 в Правительство Российской Федерации указал, что полагает возможным выделить в 2003 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации Российской академии наук для Института государства и права 310,0 тыс. рублей. К письму прилагался проект распоряжения Правительства Российской Федерации, завизированный тогдашним первым заместителем Министра финансов Российской Федерации Т.А.Голиковой.

Указанное письмо Минфина России в аппарате Правительства Российской Федерации было передано на исполнение в Департамент культуры, образования и науки, с которым автор настоящей статьи установил рабочий контакт, подготовил и отправил в данное подразделение краткую справку по существу вопроса. Благодаря оперативной работе департамента вопрос о выделении средств из резервного фонда на издание монографии был включен в повестку дня заседания Правительства Российской Федерации на 14 августа 2003 года, на котором данное решение и было принято. В результате издается распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 августа 2003 г. № 1166 о выделении в 2003 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации Российской академии наук для Института государства и права 310 тыс. рублей.

В 2004 году на эти средства авторским коллективом Института государства и права РАН была подготовлена и издана монография «Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития» [4], а автор настоящей статьи, ставший одним из соавторов книги, кроме того, приобрел, как представляется, неоценимый практический опыт по успешному решению, весьма не простого вопроса по выделению средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации, что называется, «по инициативе снизу».

В заключение хотелось бы отметить следующее. В настоящее время разрабатывается проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, который должен придти на смену действующему БК РФ 1998 года. Думается, статья, аналогичная ст. 81 действующего БК РФ, в новом кодексе должна быть детализирована. Некоторые предложения о том, что в этом направлении нужно сделать, были высказаны в настоящей статье. Главное, так это то, что средства резервного фонда Правительства Российской Федерации должны расходоваться открыто и гласно, разумеется, за исключением тех случаев, когда необходимо обеспечить режим государственной тайны, по-

скольку, пусть и в редких случаях, но бюджетные ассигнования из резервного фонда Правительства Российской Федерации осуществляется на основе правительственных решений, имеющих гриф «секретно». Кроме того, необходимо внести изменения в действующее Положение о порядке расходования средств резервного фонда. В нем следует более детально прописать полномочия Минфина России при решении вопроса о выделении средств фонда, что исключило бы возможность данного ведомства по своему усмотрению усложнять процедуру их выделения, например, посредством тех же дополнительных согласований проекта сметы расходов, о чем говорилось выше.

Библиография:

1. Борисов А.Н. Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации. М., ЮСТИЦИНФОРМ. 2008. С. 195.
2. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор Ю.А.Крохина. М., ЮРАЙТ. 2010. С. 270.
3. Тихомиров Ю.А. Административное право на рубеже столетий. Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.) М., 2002. С. 4.
4. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / Ответственный редактор, д.ю.н. профессор Н.Ю.Хаманева. М., Новая Правовая культура. 2004. – С. 23.
5. Сугарова И.В. Некоторые особенности формирования доходной составляющей федерального бюджета // Налоги и налогообложение. – 2014. – 9. – С. 810 – 820. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.9.13177.
6. Э.Д. Соколова Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Финансовое право и управление. – 2013. – 2. – С. 119 – 135. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9868.
7. Лапина М.А. О необходимости систематизации мер государственного принуждения в законодательстве российской федерации // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 114 – 119. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15647.
8. Сугарова И.В. Некоторые особенности формирования доходной составляющей федерального бюджета // Налоги и налогообложение. – 2014. – 9. – С. 810 – 820. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.9.13177.
9. Э.Д. Соколова Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Финансовое право и управление. – 2013. – 2. – С. 119 – 135. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9868.
10. Лапина М.А. О необходимости систематизации мер государственного принуждения в законодательстве российской федерации // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 114 – 119. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15647.

References (transliterated):

1. Borisov A.N. Kommentarii k byudzhetnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. M., YuSTITsINFORM. 2008. S. 195.
2. Kommentarii k Byudzhetnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii / Otvetstvennyi redaktor doktor yuridicheskikh nauk, professor Yu.A.Krokhina. M., YuRAIT. 2010. S. 270.
3. Tikhomirov Yu.A. Administrativnoe pravo na rubezhe stoletii. Administrativnoe pravo: teoriya i praktika. Ukreplenie gosudarstva i dinamika sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya. Materialy nauchnoi konferentsii (Moskva, 28 noyabrya 2001 g.) M., 2002. S. 4.
4. Ispolnitel'naya vlast' v Rossii. Istoriya i sovremennost', problemy i perspektivy razvitiya / Otvetstvennyi redaktor, d.yu.n. professor N.Yu.Khamaneva. M., Novaya Pravovaya kul'tura. 2004. – S. 23.
5. Sugarova I.V. Nekotorye osobennosti formirovaniya dokhodnoi sostavlyayushchei federal'nogo byudzheta // Nalogi i nalogooblozhenie. – 2014. – 9. – С. 810 – 820. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.9.13177.
6. E.D. Sokolova Pravovoe regulirovanie byudzhethoi deyatel'nosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy (teoriya i pravotvorchestvo) // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2013. – 2. – С. 119 – 135. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9868.
7. Lapina M.A. O neobkhodimosti sistematzatsii mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya v zakonodatel'stve rossiiskoi federatsii // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 114 – 119. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15647.
8. Sugarova I.V. Nekotorye osobennosti formirovaniya dokhodnoi sostavlyayushchei federal'nogo byudzheta // Nalogi i nalogooblozhenie. – 2014. – 9. – С. 810 – 820. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.9.13177.
9. E.D. Sokolova Pravovoe regulirovanie byudzhethoi deyatel'nosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy (teoriya i pravotvorchestvo) // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2013. – 2. – С. 119 – 135. DOI: 10.7256/2310-0508.2013.2.9868.
10. Lapina M.A. O neobkhodimosti sistematzatsii mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya v zakonodatel'stve rossiiskoi federatsii // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 114 – 119. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15647.