

Регулирование формирования и использования резервных фондов: опыт государств БРИКС и СНГ

Аннотация. В статье анализируется правовое регулирование основных вариантов формирования и использования государственных финансовых резервов в Российской Федерации и в странах — членах БРИКС и СНГ в связи с активным развитием экономических и финансовых связей с государствами, входящими в эти объединения. Российская Федерация использует международный опыт создания государственных финансовых резервов, применяя основные варианты создания фондов, причем все рассмотренные фонды в отечественной практике являются бюджетными и имеют нормативно установленные источники формирования и направления использования. Анализ законодательства показал, что фонды, носящие резервный характер, образуемые в государствах, входящих в БРИКС или СНГ, различаются по источникам формирования и целям использования средств, а также по способам управления этими средствами. Государство может законодательно закрепить возможность формирования и использования не только собственно резервных фондов, но и иных (чаще всего носящих стабилизационный характер), формируемых в основном в зависимости от конъюнктуры рынка. В последнем случае такие фонды являются резервами финансовых средств публично-правового образования. Резервные фонды в узком понимании формируются для решения чрезвычайных, не предусмотренных в бюджете задач. В государствах — членах СНГ такие бюджетные резервные фонды используются активнее, чем в странах БРИКС, в связи с чем их законодательное регулирование более подробно и детализировано.

Ключевые слова: резервный фонд; стабилизационный фонд; суверенный фонд; фонд национального благосостояния; БРИКС; СНГ; БК РФ; чрезвычайные расходы; резервы государственных финансов; местные бюджеты; государственные бюджеты.

Для цитирования: Керимов А. Х. Регулирование формирования и использования резервных фондов: опыт государств БРИКС и СНГ // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 12. — С. 54–60. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.054-060.

© Керимов А. Х., 2025

* Керимов Аслан Хусейнович, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
kerimov-80@mail.ru

Regulation of the Reserve Funds Formation and Use: The Experience of BRICS and CIS Countries

Aslan Kh. Kerimov, Postgraduate Student, Department of Finance Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
kerimov-80@mail.ru

Abstract. The paper analyzes the legal regulation of the main options for forming and using state financial reserves in the Russian Federation and in BRICS and CIS member states against the backdrop of expanding economic and financial ties with countries in these groupings. The Russian Federation applies international experience in creating state financial reserves, using the principal models of fund creation; in domestic practice, all examined funds are budgetary and have legally defined sources of formation and directions for use. The analysis shows that reserve-type funds formed in BRICS and CIS countries differ in their sources of funding, purposes for using the funds, and methods of management. A state may legally provide for the formation and use not only reserve funds but also other funds (most often stabilization funds) that are primarily formed in response to market conditions; in such cases, these funds function as reserves of a public-law entity. Reserve funds in the narrow sense are formed to address extraordinary, non-budgeted tasks. In CIS member states such budgetary reserve funds are used more actively than in BRICS countries, and accordingly their statutory regulation tends to be more detailed and elaborated. **Keywords:** reserve fund; stabilization fund; sovereign wealth fund; National Welfare Fund; BRICS; CIS; Budget Code of the Russian Federation; emergency expenditures; state financial reserves; local budgets; state budgets. **Cite as:** Kerimov AKh. Regulation of the Reserve Funds Formation and Use: The Experience of BRICS and CIS Countries. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(12):54-60. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.181.12.054-060.

В мировой практике накоплен большой опыт формирования резервов государственных финансовых средств, дальнейшее использование которых предполагает различные цели. Речь идет не только о фондах, которые образуются внутри бюджета и/или прямо носят наименование «резервные», но и об иных формах создания резервов публичных (общественных) финансов. Надо отметить, что часто на практике используется более общий термин «суверенные фонды», поскольку наименование фонда в каждой стране может отличаться.

Российская Федерация использовала обширный многолетний международный опыт формирования бюджетных и внебюджетных резервных фондов, на различных этапах развития бюджетных отношений в Российской Федерации функционировали различные виды фондов. Их правовое регулирование было обусловлено особенностями экономической и бюджетной политики государства в конкретный период. В связи

с этим в целях анализа регулирования формирования и использования средств резервных фондов зарубежных стран были рассмотрены фонды, которые именуются как резервными, так и суверенными, стабилизационными или имеют иные названия, но объединены общей целью — созданием резервов, использование которых носит целевой характер.

Такие финансовые резервы публично-правовых образований могут как быть бюджетными, так и формироваться вне основного денежного фонда государства. О. В. Болтинова определяет следующие основные экономические функции таких фондов: аккумуляция избыточных экспортных поступлений в период высоких цен на определенные ресурсы (в цитируемой публикации речь идет о нефти) и покрытие дефицита бюджета при неблагоприятной конъюнктуре; предотвращение быстрого роста государственных расходов, но данная функция характеризуется как политическая¹.

¹ Болтинова О. В. Проблемы функционирования фондов в составе федерального бюджета Российской Федерации // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2012. С. 307.

В связи с указанными экономическими функциями резервных фондов можно выделить основные цели их формирования: резервирование средств для удовлетворения потребностей, могущих возникнуть в дальнейшем в случае истощения некоторых ресурсов, либо откладывание средств на непредвиденные расходы. В последнем случае фонд также может создаваться для вложения уже накопленных государственных средств или резервов, при этом обычно законодательно закрепляется цель использования полученных в результате инвестирования доходов.

Таким образом, в зависимости от цели можно выделить два основных варианта формирования и использования государственных финансовых резервов.

Примером первого варианта — резервирования средств для возможного использования при истощении ресурсов — в практике Российской Федерации может служить Фонд национального благосостояния, урегулированный статьей 96.10 БК РФ². Он возник в результате трансформации существовавшего ранее в бюджете Стабилизационного фонда, формирование и использование которого регулировались бюджетным законодательством (гл. 13.1 БК РФ) и который, по сути, также являлся примером суверенного фонда, формировавшего резерв бюджетных средств, возникших как некоторый избыток в связи с конъюнктурой цен на определенные природные ресурсы. Стабилизационный фонд был образован в 2004 г., но Е. М. Петрикова считает, что первый этап развития этого фонда начался значительно раньше, когда был накоплен резерв, а с 2004 г., когда произошло правовое оформление существования и использования данного резерва, начался второй этап его развития. Завершилось это третьим этапом — его разделением в 2008 г.³ на собственно Резерв-

ный фонд Российской Федерации (прекратил существование в 2018 г.) и Фонд национального благосостояния⁴. Таким образом, в Российской Федерации практика формирования и использования финансовых резервов на современном этапе правового регулирования бюджетных отношений имеет более чем 20-летнюю историю.

Второй вариант создания бюджетных резервов, в соответствии с БК РФ, изначально реализовывался через вышеупомянутый Стабилизационный фонд. Однако в настоящее время создание резервов на случай непредвиденных, чрезвычайных расходов осуществляется за счет собственно резервных фондов (ст. 81–82 БК РФ). Особенность указанных фондов, отличающая их от вышеупомянутых, состоит в первую очередь в том, что источником их формирования в бюджетах Российской Федерации является определенная часть бюджетных доходов, но далеко не всегда устанавливаются конкретные виды таких доходов. БК РФ не содержит обязательного общего требования закреплять за резервными фондами определенные целевые доходы, как и не устанавливает методы управления этими средствами.

Как уже было сказано, Российская Федерация использовала международный опыт формирования различных видов резервных фондов. На современном этапе развития экономических и финансовых связей государства особую актуальность представляет изучение практики государств, входящих в БРИКС и СНГ. Кратко характеризуем резервные и суверенные фонды, существующие в наиболее развитых экономически странах, входящих в БРИКС.

Наиболее активно возможностью формирования таких фондов воспользовались Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ). В этом государстве был создан ряд фондов, носящих стабилизационный характер; в различных эми-

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

⁴ Петрикова Е. М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка // Финансы и кредит. 2012. № 10. С. 42–43.

ратах, и даже в одном, их может быть несколько (например, в Абу-Даби их четыре⁵), т.е. закреплена возможность создания резервных фондов субъектами федерации (поскольку ОАЭ — федеративное государство, как и Российская Федерация). Фонды ОАЭ являются одними из крупнейших, сформированы за счет конъюнктуры цен на нефть. При этом в случае недостаточности средств бюджета эмирата часть доходов направляется в распоряжение его правительства. Представляется, что происходит некоторая трансформация характера целей средств фонда (из чисто инвестиционных в использование как резервов бюджета).

Бразилия создала Суверенный фонд благосостояния, формирование которого также было связано с повышением цен на нефть. Китай, Индия и Индонезия образовали свои фонды несколько позже, лишь в XXI в. Так, в Индонезии существует соответствующий фонд на государственном уровне. Бюджеты провинций в Индонезии зависят от цен на нефть, поскольку основными источниками их доходов являются различные платежи, связанные с нефтью, поэтому они также формируют бюджетные резервы, обусловленные конъюнктурой цен на указанные природные ресурсы, чаще всего помещая в итоге эти средства в банки на депозиты. Использование полученных доходов происходит обычно в конце года на цели, которые провинция сочтет необходимыми.

Китайская Народная Республика создала фонд национального благосостояния, который за короткое время стал одним из крупнейших в мире. Формирование такого фонда в Китае, в отличие от большинства суверенных фондов в мировой практике, не зависит от природных ресурсов, он носит инвестиционный характер, т.е. не становится резервом в случае недостаточности бюджетных средств. По этой причине фонд создан вне бюджета за счет средств, которые

были резервами государства в иностранной валюте, и находится под управлением специально созданного юридического лица — корпорации.

В Индии существуют оба вида фондов, аккумулирующих резервы: суверенный фонд государства и фонды чрезвычайных расходов Индии и штатов, указание на которые закреплено в ст. 110 и 199 Конституции Индии⁶, т.е. правовое регулирование этих фондов носит конституционный характер, что является отличительной особенностью данных фондов по сравнению со многими другими государствами. Правом распоряжаться фондами чрезвычайных расходов, использование средств которых носит непредвиденный характер, обладают органы исполнительной власти соответствующего уровня. Именно эти фонды наиболее соответствуют резервным фондам в Российской Федерации. В Индии также существует фонд, который прямо именуется государственным резервным фондом, но он представляет собой фонд аккумуляции пенсионных сбережений.

Что касается стран — членов СНГ, выделим те из них, с которыми Российская Федерация имеет наиболее тесные экономические и социальные связи.

В Республике Казахстан правовое регулирование резервных фондов несколько изменилось с 2025 г., поскольку с 1 января 2025 г. вступил в силу новый Бюджетный кодекс Республики Казахстан⁷. В этом нормативном правовом акте выделена самостоятельная глава 5, регулирующая бюджетные резервы.

Ранее использовалось понятие резервных фондов, теперь же применяется более широкая категория «резервы», что объясняется составом указанных резервов (ст. 20 Кодекса). Например, резерв республиканского Правительства включает в себя чрезвычайный резерв, резерв на неотложные затраты, на покрытие дефицита наличности бюджетов нижестоящего уровня и др.

⁵ См. подробнее, например: Данилина М. В. Особенности суверенного фонда благосостояния ОАЭ Инвестиционного управления Абу-Даби // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2011. № 10. С. 62–68.

⁶ URL: <https://legalns.com/download/books/cons/india.pdf> (дата обращения: 10.05.2025).

⁷ Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 15.03.2025 № 171-VIII // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171> (дата обращения: 15.05.2025).

(перечень закрытый). Состав резервов местных бюджетов сходен, но не включает резерв для жизнеобеспечения населения при ликвидации чрезвычайных ситуаций; вероятно, это связано с распределением полномочий между уровнями публично-правовых образований.

Кроме того, Кодекс содержит указание на содержание направления расходов из каждого резерва. Например, средства на неотложные затраты могут тратиться на устранение ситуаций, угрожающих политической, экономической и социальной стабильности всего государства или его административно-территориальной единицы, а также жизни и здоровью людей.

Выделяется резерв Президента, предназначенный для финансирования непредвиденных или безотлагательных затрат, связанных с реализацией инициатив Президента. Обязательными критериями расходования резервов являются отсутствие иных бюджетных источников для осуществления таких расходов и указание на причины невозможности их планирования при разработке бюджета.

В соответствии с указанной главой Кодекса резервы образуются в составе бюджетов любого уровня, кроме низшего (местных бюджетов). Целью их формирования является финансирование затрат, не запланированных при разработке соответствующих бюджетов в силу их непредвиденности и требующих безотлагательного финансирования в текущем финансовом году.

Порядок распределения и использования бюджетных средств за счет резервов определяется Правительством, даже если резерв распределяется на инициативы Президента. Выделение и использование средств любого из этих фондов осуществляются на основании решения высшего органа исполнительной власти соответствующего уровня, также указанным правом определять выделение средств из резервов обладает орган в сфере гражданской защиты, что является отличительной чертой правового регулирования резервов бюджетов в Казахстане.

Резервы имеют ограничения по объемам, причем в некоторых случаях устанавливается

минимальный объем, в других — максимальный, а иногда — оба критерия закрепляются законодательно. Например, резерв местного исполнительного органа должен быть не менее 2 % от объема бюджетных поступлений, но из этого объема при соответствующем расчете вычитаются трансферты, займы, бюджетные изъятия в вышестоящий бюджет. В случае недостаточности средств резерва он может быть увеличен за счет перераспределения остальных резервов данного бюджета.

В статье 38 Бюджетного кодекса Республики Беларусь от 16.07.2008 № 412-З⁸ урегулирована возможность создания резервных фондов Президента и Правительства Республики Беларусь, а также резервных фондов местных исполнительных и распорядительных органов. Следует обратить внимание на то, что, как и в случае с Казахстаном, речь идет о фондах соответствующих органов власти и управления, а не публично-правовых образований, в отличие от российского законодательства, которое позволяет на региональном и местном уровнях создавать резервные фонды как органов публичной власти (местного самоуправления), так и публично-правовых образований.

Как и в Российской Федерации, в Беларуси нельзя формировать фонды представительных органов власти (ст. 42 Кодекса), в Казахстане же прямого запрета на такие действия в Кодексе не содержится. Также закреплены ограничения размеров резервных фондов, которые различаются в зависимости от уровня бюджета. Применительно к фонду Президента формулировки менее категоричны, чем по отношению к иным фондам: в соответствии со ст. 43 Кодекса размер данного фонда определяется не в точном процентном выражении, а с оговоркой, и, как правило, не может превышать 1 % доходов бюджета Республики Беларусь.

В отличие от Казахстана в Беларуси характер расходов резервных фондов не настолько детализирован, и резервы не делятся по различным целевым направлениям. Характер расходов описан общим образом: предупреждение и лик-

⁸ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=Nk0800412> (дата обращения: 10.05.2025).

видация последствий чрезвычайных ситуаций и финансирование обязательств, не учтенных при утверждении бюджета / утвержденных в недостаточных размерах.

В Азербайджане существуют как внебюджетный суверенный фонд, так и бюджетные резервные фонды. Создание первого было связано с обладанием значительными природными ресурсами: был образован государственный нефтяной фонд Азербайджана, который носит стабилизационный характер.

В соответствии со ст. 6 Закона Азербайджанской Республики от 02.07.2002 № 358-iiq «О бюджетной системе»⁹ формируются резервные фонды государственного бюджета (правила использования которых устанавливаются Правительством) и Президента Республики Азербайджан (этим фондом распоряжается глава государства). Расходы из указанных фондов предназначены для осуществления мероприятий государственного и местного значения (т.е. распространяются на любой уровень), а также расходов, не предусмотренных государственным бюджетом, бюджетом Нахичеванской Автономной Республики и местными бюджетами. Выделение формирования и использования средств резервного фонда бюджета Нахичеванской Автономной Республики обусловлено конституционно закрепленными особенностями ее статуса: в соответствии со ст. 134 Конституции Республики Азербайджан она является автономным государством в составе Азербайджанской Республики.

Объем средств резервного фонда ограничен 5 % доходов бюджета, если речь идет о резервном фонде государственного бюджета, но также должно учитываться фактическое исполнение расходов этого фонда в предыдущем году. Резервный фонд Президента не должен превышать 2 % доходов бюджета и может расходоваться на мероприятия, имеющие большое значение в социально-экономической жизни государства. Поскольку формулировка законодательства носит достаточно общий характер, это позволяет вариативно использовать средства

фонда, хотя некоторые направления расходования ограничены законом. Например, нельзя тратить средства на проведение выборов и референдумов в стране, а также на пропаганду деятельности Президента. В этом положении прослеживается подход, общий с соответствующей нормой российского законодательства.

В Армении существует резервный фонд Правительства, также законодательство предоставляет возможность сформировать такие фонды на уровне местных бюджетов. Резервный фонд Правительства, в соответствии со ст. 19 Закона Республики Армения от 24.06.1997 № ЗР-137 «О бюджетной системе Республики Армения»¹⁰ (с последующими изменениями и дополнениями), представляет собой источник финансирования непредусмотренных расходов, а также расходов на обеспечение бюджетных гарантий. Последнее направление расходов отличает его от резервных фондов остальных рассматриваемых государств, где возможность такого использования средств фонда прямо не закрепляется. Размер резервного фонда Правительства ограничен 5 % бюджетных расходов на финансовый год. Что касается резервных фондов местного уровня, статья 27 указанного закона характеризует их как гарантию финансирования непрогнозируемых на год расходов и как источник дополнительного финансирования предусмотренных расходов бюджета. Поскольку местные (общинные) бюджеты делятся на административную и фондовую часть, то различны и ограничения резервов, которые муниципалитет вправе формировать внутри бюджета. Например, в административной части фонд может колебаться на практике от 5 до 20 % административной части бюджета, в фондовой части резерв не может превышать 30 % доходов этой части местного бюджета.

Таким образом, исследование показало, что формируемые в государствах, входящих в БРИКС или СНГ, фонды, носящие резервный характер, могут значительно различаться по источникам формирования и целям использования средств, а также по способам управления этими сред-

⁹ URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3600 (дата обращения: 13.05.2025).

¹⁰ URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=1503&sel=show&lang=rus> (дата обращения: 13.05.2025).

ствами. Государство может осуществлять регулирование резервных фондов как в узком смысле слова, так и в широком, т.е. законодательство будет предусматривать возможность формирования и использования не только собственно резервных фондов, но и стабилизационных и иных фондов, формируемых в основном в зависимости от конъюнктуры рынка конкретного сырья, ресурса, товара. Чаще всего их функция состоит в сбережении и/или приумножении переданных в эти фонды средств для дальнейшего целевого использования, причем цели могут быть разнообразными. Такие фонды, по сути, являются резервами финансовых средств государства или какой-либо территории (публично-правового образования либо их совокупности). Черты такого фонда прослеживаются у Фонда национального благосостояния, созданного в федеральном бюджете. Резервные фонды в

узком понимании термина формируются для решения чрезвычайных, не предусмотренных в бюджете задач. В Российской Федерации примером таких фондов служат резервные фонды в бюджетах любого уровня бюджетной системы. Следует также обратить внимание на то, что в государствах — членах СНГ такие бюджетные резервные фонды (в узком смысле) используются активнее, чем в странах БРИКС, в связи с чем их законодательное регулирование более подробно и детализировано.

Таким образом, Российская Федерация активно использует международный опыт создания государственных финансовых резервов, применяя оба основных варианта образования фондов, причем все рассмотренные фонды являются бюджетными и имеют законодательно установленные источники формирования и направления использования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтинова О. В. Проблемы функционирования фондов в составе федерального бюджета Российской Федерации // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. — М. ; Харьков : Право, 2012. — С. 300–325.
2. Данилина М. В. Особенности суверенного фонда благосостояния ОАЭ Инвестиционного управления Абу-Даби // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2011. — № 10. — С. 62–68.
3. Петрикова Е. М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка // Финансы и кредит. — 2012. — № 10. — С. 39–50.

Материал поступил в редакцию 9 июня 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boltinova O. V. Problemy funktsionirovaniya fondov v sostave federalnogo byudzheta Rossiyskoy Federatsii // Ocherki byudzhethno-pravovoy nauki sovremennosti: monografiya / pod obshch. red. E. Yu. Grachevoy i N. P. Kucheryavenko. — M.; Kharkov: Pravo, 2012. — S. 300–325.
2. Danilina M. V. Osobennosti suverennoogo fonda blagosostoyaniya OAE Investitsionnogo upravleniya Abu-Dabi // Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost. — 2011. — № 10. — S. 62–68.
3. Petrikova E. M. Suverennye fondy natsionalnogo blagosostoyaniya strany kak instrument stabilizatsii finansovogo rynka // Finansy i kredit. — 2012. — № 10. — S. 39–50.