УДК 336.132.12

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕЗЕРВАМИ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Ерополова Виктория Игоревна

студентка 4 курса

Прянишникова Анастасия Евгеньевна

студентка 4 курса

научный руководитель: **Конева Анастасия Валерьевна**

ассистент кафедры публично-правовых наук

Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

Россия, г. Оренбург

Аннотация. Статья посвящена правовому обеспечению управления государственными резервами в Российской Федерации. Рассматривается действующая нормативно-правовая база — Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (в редакции Федерального закона от 04.08.2023 № 418-ФЗ), Бюджетный кодекс РФ и подзаконные акты, — а также структура и функции государственных резервов, включая золотовалютные резервы и Фонд национального благосостояния. Освещаются роль Росрезерва, механизмы контроля и прозрачности, значение резервов для финансовой устойчивости и экономического суверенитета страны. Анализируются актуальные проблемы: адаптация законодательства к меняющимся социально-экономическим условиям, повышение правовой культуры участников процесса, внедрение цифровых технологий в учёт и мониторинг. Описываются последствия внешних ограничений и меры по минимизации рисков.

Ключевые слова: правовое обеспечение; государственный материальный резерв; Фонд национального благосостояния; Росрезерв; финансовая устойчивость; экономический суверенитет.

LEGAL FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF STATE RESERVES AS AN ELEMENT OF FINANCIAL SOVEREIGNTY

Eropolova Viktoria I.

4th-year student

Pryanishnikova Anastasia E.

4th year student

scientific supervisor: **Koneva Anastasia V.**

Assistant Lecturer, Department of Public Law

Orenburg Institute (branch) O.E. Kutafin University (MSAL), Orenburg, Russia

Abstract. The article is devoted to the legal support of the management of state reserves in the Russian Federation. It examines the current legal framework, including Federal Law No. 79-FZ of 29.12.1994 "On the State Material Reserve" (as amended by Federal Law No. 418-FZ of 04.08.2023), the Budget Code of the Russian Federation and subordinate legislation. The article covers the structure and functions of state reserves, including foreign exchange reserves and the National Wealth Fund, the role of Rosrezerv, mechanisms of control and transparency, and the importance of reserves for the financial stability and economic sovereignty of the country. Current issues are analyzed: adapting legislation to changing socio-economic conditions, improving the legal culture of participants, and introducing digital technologies in accounting and monitoring. The article describes the consequences of external restrictions and measures to minimize risks.

Keywords: legal support; state material reserve; National Wealth Fund; Rosrezerv; financial stability; economic sovereignty.

Правовое обеспечение управления государственными резервами представляет собой комплекс норм и правил, регулирующих формирование, хранение, использование и контроль за государственными резервами. Базовым актом является Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», действующий в редакции Федерального закона от 4 августа 2023 г. № 418-ФЗ. Закон устанавливает общие принципы формирования, размещения, хранения, использования, пополнения и освежения запасов государственного резерва и определяет его назначение: обеспечение мобилизационных нужд Российской Федерации, первоочередных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, государственной поддержки отраслей экономики и субъектов РФ, гуманитарной помощи, а также мероприятий по предупреждению или локализации эпидемий, эпизоотий и радиационного заражения. Материальные ценности резерва закреплены как имущество казны Российской Федерации, а номенклатура запасов и неснижаемый запас устанавливаются Правительством РФ [11].

Подзаконный уровень регулирования образуют акты Правительства РФ. Ключевым из них является постановление от 23 июля 2004 г. № 373 «Вопросы Федерального агентства по государственным резервам», которым утверждено действующее Положение о Росрезерве (в редакции постановления от 27 марта 2025 г. № 379). Агентство наделено функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере управления государственным материальным резервом, осуществляет полномочия собственника в отношении имущества казны, организует формирование, хранение и обслуживание запасов, их

ведомственную охрану, а также обеспечение возврата заимствованных материальных ценностей [6]. Систему также дополняет постановление Правительства РФ от 25 июля 2020 г. № 1119, определившее правила создания, использования и восполнения резервов материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций [9].

Финансовый суверенитет России невозможно обеспечить без эффективного и правомерного управления государственными резервами, поскольку они служат страховым механизмом при возникновении экономических кризисов, внешних санкций или иных угроз. В законодательстве отражено значение золотовалютных резервов, которые рассматриваются как важный элемент устойчивости национальной валюты и поддержания международных платежей. Как показывает Н.А. Поветкина, в российском праве отсутствует легальное определение понятия «золотовалютные резервы», что порождает проблемы их правовой квалификации: международные (золотовалютные) резервы представляют собой высоколиквидные иностранные активы в распоряжении Банка России и Правительства РФ, находящиеся под контролем органов денежно-кредитного регулирования [5]. Правовая квалификация данных резервов предусматривает их хранение в соответствии с международными стандартами и обеспечение доступа уполномоченных органов к информации об их составе и состоянии.

Государственные резервы представляют собой совокупность финансовых ресурсов и материальных запасов, аккумулируемых государством для обеспечения стабильности экономической системы и противодействия возможным внутренним и внешним финансовым стрессам. К ним относятся материальные ценности государственного резерва, золотовалютные резервы Банка России, суверенный Фонд национального благосостояния, резервные фонды Президента и Правительства Российской Федерации, которые совместно формируют базисную платформу для поддержания финансовой устойчивости страны. Государственный материальный резерв, как отмечают А.Г. Айрапетова и Н.А. Арсеньева, является гарантией экономической безопасности страны в целом: правомочия, возникающие в ходе формирования, распределения, хранения и возврата материальных ресурсов резерва, регулируются законодательными актами на уровне законов, указов, постановлений и приказов различных ведомств и государственных органов [1].

Экономическое значение государственных резервов заключается в их роли как «финансовой подушки безопасности», позволяющей предупреждать и смягчать последствия экономических кризисов, колебаний на мировых рынках и геополитических рисков. Они создают условия для оперативного реагирования на нестабильность бюджетных доходов и валютных курсов. Золотовалютные резервы, в частности, обеспечивают возможность государства выполнять обязательства и проводить платежи на международной арене даже в сложных экономических условиях: как показывают Т.В. Кудряшова и Е.А. Долгих, именно резервы

исторически помогают правительствам преодолевать финансовые кризисы различной природы, а их соотношение с объёмом внешнего долга служит индикатором устойчивости финансовой системы [4].

Важным аспектом является правовой режим Фонда национального благосостояния. Резервный фонд, аккумулировавший конвертированные «стабилизационные» доходы, был окончательно объединён с ФНБ к 1 февраля 2018 года, после чего регулирование сосредоточено на ФНБ. Действующая редакция ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ определяет цели фонда: софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан, государственная поддержка формирования долгосрочных сбережений (с 1 января 2025 года — по правилам постановления Правительства РФ от 20 декабря 2024 г. № 1837), а также обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджета Социального фонда России в части обязательного пенсионного страхования [2]. Международная практика управления резервами при этом во многом стандартизирована на основе рекомендаций МВФ, однако страны различаются в понимании функций резервов: часть государств использует их лишь для сглаживания валютных курсов и корректировки платёжного баланса, тогда как другие трактуют функции шире и направляют резервы на стимулирование экономического развития [13]. Подобные структуры обеспечивают не только накопление, но и приумножение государственных финансовых ресурсов, что повышает общую устойчивость экономики.

Государственные резервы выступают механизмом управления экономическими рисками. Они создают возможность поддерживать платёжеспособность государства, сохранять доверие кредиторов и инвесторов, а также обеспечивают независимость от чрезмерного привлечения внешних заимствований. Примером служит ситуация с заморозкой примерно 300 млрд долларов резервов России в 2022 году: несмотря на серьёзные внешние ограничения, уровень государственного внешнего долга и государственных гарантий оставался значительно ниже объёма резервов, что фактически исключало риск дефолта при своевременном управлении ресурсами [4].

Финансовая устойчивость, поддерживаемая посредством резерва, определяется не только наличием капитала, но и способностью эффективно управлять доступными ресурсами, обеспечивая платёжеспособность и минимизируя риски. Государственные резервы служат источником ликвидности в кризисных ситуациях, давая возможность реализовывать меры антикризисной политики, поддерживать экономическую активность и социальную стабильность в стране. Управление резервами должно быть направлено на сохранение их достаточного объёма и ликвидности, адаптацию к меняющимся экономическим условиям и интеграцию в систему долгосрочного финансового планирования.

Управление государственным материальным резервом организовано через Росрезерв,

который с конца 2016 года находится в непосредственном ведении Правительства РФ. Структура управления включает центральный аппарат, территориальные органы и подведомственные организации, объединённые в единую федеральную систему государственного резерва. Агентство организует ведомственную охрану складов и хранителей, контролирует наличие, движение и состояние материальных ценностей; в отношении подведомственных предприятий проводятся проверки финансово-хозяйственной деятельности. Существует регламентированная система ответственности за нарушения в обращении с государственным резервом, направленная на строгое соблюдение процедур и правовых норм [6].

ФНБ формируется за счёт дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, определяемых по правилам ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ. Базовая цена нефти марки «Юралс» установлена на уровне 59 долларов США за баррель в 2026 году с ежегодным снижением до 55 долларов к 2030 году и индексацией на 2% начиная с 2031 года; базовая экспортная цена газа — 250 долларов за тысячу кубометров [2]. Источниками пополнения фонда выступают нефтегазовые сверхдоходы при превышении базовых цен, поступления по НДПИ и налогу на дополнительный доход от углеводородного сырья, акцизы, а также доходы от управления активами. После завершения «налогового манёвра» (с 2024 года) экспортные пошлины на нефть обнулены, а соответствующие доходы перенесены в НДПИ, поэтому их в составе источников уже не выделяют.

Управление активами ФНБ осуществляется Минфином России в порядке, установленном Правительством РФ (ст. 96.11 БК РФ, постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18). Действует консервативная стратегия, ограничивающая размещение средств в иные активы до достижения ликвидной частью фонда пороговых значений в 7 и 10 процентов ВВП; предельные доли составляют, в частности, 50% для государственных ценных бумаг РФ, долговых обязательств и акций юридических лиц, а размещение на депозитах в Банке России в разрешённой валюте и золоте не ограничивается [7]. Участие в самоокупаемых инфраструктурных проектах, перечень которых утверждает Правительство, допускается в объёме не более 40% совокупного финансирования проекта (до 80% — для проектов ВЭБ.РФ), а мониторинг и контроль их реализации регламентированы постановлением Правительства РФ от 25 августа 2017 г. № 1008 [8].

Эмпирические примеры инвестиционной деятельности ФНБ демонстрируют диверсификацию вложений: инвестиция в размере 137 млрд рублей в акции АО «ДОМ.РФ», обеспечивающая достройку проблемных объектов и поддержку программ льготной ипотеки; приобретение дополнительной эмиссии акций ПАО «Аэрофлот» в 2020 и 2022 годах (в результате госпакет вырос до 73,8%); размещение около 526 млрд рублей в облигации ГК «Автодор»; вложения в облигации РЖД, Ростеха, ГТЛК и депозиты в ВЭБ.РФ для

финансирования инфраструктурных проектов. Практические кейсы использования средств фонда охватывают финансирование строительства завода «Газпрома» по производству сжиженного природного газа в Усть-Луге, участие в создании высокоскоростной железнодорожной магистрали между Москвой и Санкт-Петербургом, выкуп воздушных судов у западных лизингодателей, строительство участка скоростной трассы М-12 (Казань — Екатеринбург), а также выделение ГТЛК средств на строительство судов и плавучего дока.

С 2021 года происходила трансформация валютной структуры ФНБ: 5 июля 2021 года доллар США был полностью исключён из состава валютных резервов, снижена доля фунта стерлингов, увеличены доли китайского юаня и золота. С января 2024 года фонд наполнен только рублями, ценными бумагами, золотом и юанями. По состоянию на 1 октября 2026 года объём ФНБ составил 12,98 млн рублей, или 5,5% прогнозируемого ВВП 2026 года (153,8 млн долларов); на счетах в Банке России размещены 184,4 млн китайских юаней и 131,664,2 кг золота в обезличенной форме [3]. Такие пропорции отражают курс на дедолларизацию и усиление роли альтернативных резервных активов.

Параллельно государственный материальный резерв демонстрирует высокую операционную эффективность в кризисных ситуациях: оперативная поставка энергогенераторов при ликвидации последствий аварии на Саяно-Шушенской ГЭС; направление около 40 тыс. тонн продовольствия в регионы Дальнего Востока в 2013 году в период наводнений; обеспечение техникой и продовольствием при ликвидации лесных пожаров в Якутии в 2021 году; мобилизация ресурсов при ликвидации последствий теракта в Беслане, аварии на Чернобыльской АЭС, землетрясений в Ташкенте и Спитаке; проведение товарных интервенций для стабилизации цен на социально значимые товары и нефтепродукты.

Правовое регулирование управления государственными резервами за последние годы претерпело динамичные изменения, отражающие потребность государства в адекватном ответе на вызовы современности. Поправки 2023–2024 годов уточнили полномочия органов власти субъектов РФ в отношении государственного резерва, сохранили порядок заимствования материальных ценностей (по акту Правительства РФ либо решением руководителя Росрезерва — на срок до одного года и до 20% объёма резерва, за исключением мобилизационного резерва и неснижаемого запаса) и плату за заимствование, не превышающую ключевую ставку Банка России на момент заключения договора. Это создаёт баланс между эффективностью использования ресурсов и защитой имущественных интересов государства [11]. Нормы естественной убыли при хранении и порядок определения технологических потерь при транспортировке материальных ценностей устанавливаются федеральным органом, осуществляющим управление резервом, по согласованию с уполномоченными органами, что повышает прозрачность управления ресурсами и снижает риски злоупотреблений [1].

Несмотря на обновления, проблемы остаются связаны с консервацией правового аппарата в условиях ускоренных изменений внутренних и внешних факторов. Современное регулирование сталкивается с задачей более гибкой адаптации актов к быстро меняющемуся социально-экономическому ландшафту, техническим инновациям и растущим требованиям безопасности. В научной литературе отмечается, что действующий механизм административно-правового регулирования распределения ресурсов госрезерва нуждается в совершенствовании с учётом реального состояния резерва и потребностей общества, а оценка эффективности использования ресурсов должна учитывать не только юридический, но и экономический и социальный эффекты [1]. Совокупность новых угроз, включая пандемии, экологические и радиационные риски, требует расширенного и комплексного правового подхода, сопряжённого с усилением межведомственного взаимодействия и системы контроля. Отчасти уже реализованный шаг в этом направлении — прямое закрепление в ст. 3 закона № 79-ФЗ целей резерва, связанных с эпидемиями, эпизоотиями и радиационным заражением.

Одной из существенных проблем является повышение правовой культуры и правового сознания участников управления государственными резервами. Эффективность законов нередко зависит от их правильной реализации субъектами правоотношений, что требует непрерывного правового образования и повышения профессионализма работников, вовлечённых в процессы формирования, хранения и расходования резервов [10]. В противном случае даже существующие нормативные положения могут остаться формальными и не принести ожидаемых результатов.

Планы дальнейших реформ ориентированы на совершенствование механизмов правового воздействия, в том числе за счёт развития цифровых технологий и внедрения электронных систем учёта и мониторинга — от автоматизации документооборота Росрезерва до казначейского сопровождения средств. Эти технологии способны увеличить прозрачность, снизить коррупционные риски и повысить оперативность принятия решений. Кроме того, предполагается усиление нормативных мер по обеспечению безопасности государственных запасов и адаптация правового регулирования к международным стандартам и лучшим зарубежным практикам [13].

С учётом анализа современных вызовов важнейшим направлением развития является создание комплексной и гибкой системы правового регулирования, способной оперативно реагировать на новые угрозы и одновременно обеспечивать стабильность и предсказуемость в управлении государственными резервами. Это включает интеграцию правовых норм с финансовой, экономической и технологической политикой: бюджетное правило, установленное на 2026–2028 годы Федеральным законом от 28 ноября 2025 г. № 426-ФЗ, рассматривается как элемент такого механизма поддержки финансового суверенитета в условиях нестабильной внешнеэкономической среды [12].

Перспективы развития правового обеспечения управления государственными резервами

обусловлены необходимостью детализации и расширения федерального законодательства, регулирующего образование, хранение и выпуск материальных ценностей из государственного резерва. Законодательные инициативы направлены на укрепление статуса государственного резерва как имущества казны Российской Федерации и на расширение способов использования резервов, включая реализацию, передачу на возмездной и безвозмездной основе, а также заимствование материальных ценностей. Отсюда следует необходимость постоянного мониторинга законодательных инициатив, анализа нормативных изменений и своевременного введения адаптирующих мер в практику управления. Такой подход позволит сохранить финансовый суверенитет России, обеспечивая баланс между правовыми нормами, экономической эффективностью и стратегической безопасностью.

Список литературы:

1. Айрапетова А.Г. Оценка потенциала государственного материального резерва в кризисный период / А. Г. Айрапетова, Н. А. Арсеньева. - Текст : непосредственный // Вестник Академии знаний. - 2024. - № 5 (64). - С. 42-45.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.11.2025 № 432-ФЗ), ст. 96.6, 96.10, 96.11.
3. Информационное сообщение Минфина России о результатах размещения средств Фонда национального благосостояния по состоянию на 1 октября 2026 года // Официальный сайт Минфина России.
4. Кудряшова Т.В. Золотовалютные резервы Российской Федерации как фактор обеспечения стабильности финансовой системы страны / Т. В. Кудряшова, Е. А. Долгих. - Текст : непосредственный // Beneficium.-2022.-№ 2 (43).-С. 66-72. - DOI 10.34680/BENEFICIUM.2022.2(43).66-72.
5. Поветкина Н.А. Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина. - Текст : непосредственный // Законодательство и экономика. - 2016. - № 2. - С. 28-37.
6. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 373 «Вопросы Федерального агентства по государственным резервам» (в ред. постановления Правительства РФ от 27.03.2025 № 379).
7. Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния».
8. Постановление Правительства РФ от 25.08.2017 № 1008 «О порядке осуществления мониторинга и контроля реализации самоокупаемых инфраструктурных проектов,

критерии (требования) которых предусмотрены пунктами 4 и 5 статьи 96.12 Бюджетного кодекса Российской Федерации, использования средств Фонда национального благосостояния и (или) средств пенсионных накоплений для их финансирования».

9. Постановление Правительства РФ от 25.07.2020 № 1119 «Об утверждении Правил создания, использования и восполнения резервов материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
10. Сенин И.Н. Правовое регулирование в современной России: проблемы совершенствования / И.Н. Сенин. - Текст : непосредственный // Инновационная экономика и общество. - 2020. - № 4 (30). - С. 94-100.
11. Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (в ред. Федерального закона от 04.08.2023 № 418-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1.
12. Федеральный закон от 28.11.2025 № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов».
13. Цзян Вэнь. Анализ международного опыта управления международными резервами (на примере России, Китая и Японии) / Цзян Вэнь, И. В. Андронова. - Текст : непосредственный // Экономические отношения. - 2025. - Т. 15, № 1. - С. 71-90. - DOI 10.18334/eo.15.1.122738.