УДК 336.14

Кислова Е.Г.[1]

РОЛЬ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются сущность, цели, задачи, а также история создания и трансформации Фонда национального благосостояния России. Проанализирована роль фонда в развитии экономики страны, выявлены особенности его формирования и использования в различные периоды. Обозначены актуальные проблемы Фонда на текущий момент, предложены возможные направления его развития и эффективного использования на современном этапе.

Ключевые слова: Фонд национального благосостояния, Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, средства, доходы, бюджет, финансирование.

Kislova E.

THE ROLE OF THE NATIONAL WELFARE FUND IN THE MODERN ECONOMY OF RUSSIA

Abstract. The article discusses the essence, goals, objectives, as well as the history of the creation and transformation of the National Welfare Fund of Russia. The role of the fund in the development of the country's economy is analyzed, the features of its formation and use in various periods are revealed. The current problems of the Fund at the current moment are identified, possible directions for its development and effective use at the present stage are proposed.

Keywords: National Welfare Fund, Government of the Russian Federation, Ministry of Finance of the Russian Federation, funds, revenues, budget, financing.

Российская Федерация – крупнейшая страна, богатая мировыми природными ресурсами. Среди всех стран мира Россия занимает второе место по добыче газа и третье место по добыче нефти. Находящиеся на территории государства полезные ископаемые успешно экспортируются, а часть доходов федерального бюджета от их продажи поступает в Фонд национального благосостояния России.

Во второй половине 1999 года мировые цены на нефть впервые за несколько лет поднялись выше отметки 20 долларов США за баррель. Это позволило нарастить доходы бюджета, и в 2001 году Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин предложил создать резерв, формируемый из «связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой» доходов. Так, в 2004 году появился Стабилизационный фонд.

Одной из основных функций бюджета является социальное обеспечение граждан – это выплаты пенсий, пособий, материнского капитала и других видов социальных пособий и платежей. Для того чтобы обеспечить финансовую поддержку социальной сферы с 1 февраля 2008 года Стабилизационный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (далее – ФНБ). Первый был создан как средство борьбы с инфляцией, способ покрытия бюджетных расходов в случае,

[1] *Кислова Елена Геннадьевна*, кандидат экономических наук, доцент, Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Нижний Новгород, e-mail: yelenakislova2019@yandex.ru, т. (831) 412-17-42
Elena Kislova, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Nizhny Novgorod Institute of Management – Branch of RANEPA, Nizhny Novgorod, e-mail: yelenakislova2019@yandex.ru, t. (831) 412-17-42

если мировые цены на энергоресурсы сильно снижались, и таким образом стабилизировал экономику в период кризиса. А ФНБ предназначался для софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан и покрытия дефицита Пенсионного фонда России.

Первое зачисление средств в ФНБ было осуществлено 31 января 2008 года в объеме 782,8 млрд. рублей из Стабилизационного фонда. С 2008 по 2017 годы включительно формирование ФНБ России производилось за счет избыточных доходов от продажи нефти и газа (если при их перечислении в Резервный фонд превышалась его нормативная величина), а также за счет доходов, полученных в результате управления средствами Резервного фонда. Несмотря на свое социальное назначение, в 2008 году ФНБ сыграл и антикризисную роль – часть средств фонда было решено разместить на депозиты во Внешэкономбанке, для того, чтобы банк мог поддерживать экономику, предоставляя кредиты бизнесу. Таким образом, в 2009 году резко возрос объем средств в ФНБ. Благодаря инвестиционным доходам от размещения его средств, произошло его увеличение в сумме 92,5 млрд. рублей.

Правительство России устанавливает проценты от сверхдоходов, получаемых от экспорта нефти, которые отчисляются в данный фонд. В 2008 году ставка отчисления в фонд составляла 6,1% от ВВП, к 2010 году объем средств Фонда составил 91,56 млрд. доллара США (Таблица 1)[1] . После 2010 года ставка была снижена до 3,7% от величины ВВП.

Таблица 1. Динамика объемов средств Фонда национального благосостояния (млрд. долларов США)

Год	Объем средств ФНБ на начало года
2008	32,00
2009	87,97
2010	91,56
2011	88,44
2012	86,79
2013	88,59
2014	88,63
2015	78,00
2016	71,72
2017	71,87
2018	65,15
2019	58,10
2020	125,56

В декабре 2017 года Министерство финансов Российской Федерации направило средства Резервного фонда на покрытие бюджетного дефицит, полностью потратив средства фонда. С 1 января 2018 года ФНБ и Резервный фонд были объединены и с этого момента сверхнормативные нефтегазовые доходы аккумулируются в ФНБ и он выполняет по сути функции двух фондов. Таким образом, средства фонда направляются на пенсионное обеспечение россиян и на покрытие дефицита государственного бюджета. По мнению министра финансов Российской Федерации Антона Германовича Силуанова «Слияние фондов должно обеспечить больше маневренности для использования средств резерва» [2].

Порядок формирования и расходования средств Фонда изначально регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации и находится в ведении Министерства финансов и Правительства Российской Федерации. В законе также допускается осуществление отдельных полномочий по управлению активами Фонда Банком России [3]. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации у наполнения и приумножения средств ФНБ на текущий момент тройная цель:

– софинансирование пенсионных накоплений россиян;

– покрытие дефицита федерального бюджета;

– обеспечение сбалансированности бюджета российского Пенсионного фонда.

Фонд формируется из двух основных источников:

– дополнительных доходов от продажи углеводородов, сверх прописанной в бюджете цены;

– доходов от управления средствами Фонда.

Основа портфеля – иностранная валюта и ценные бумаги государств с высоким кредитным рейтингом. В российском законодательстве прописан перечень активов, в которые разрешается вкладывать средства ФНБ. Любое новое направление размещение денег требует принятия поправок в закон.

Средства ФНБ расходуются по трем направлениям:

– финансирование Пенсионного фонда Российской Федерации, что позволяет балансировать его в условиях негативной демографической динамики;

– покрытие бюджетного дефицита;

– инфраструктурные проекты, финансируемые через Внешэкономбанк, когда объем Фонда превышает 7% ВВП.

Министерство финансов Российской Федерации каждый месяц публикует информацию о поступлении и расходовании средств ФНБ [4].

Динамика объемов средств ФНБ за первые месяцы 2018 года не улучшилась, средства продолжали уменьшаться медленными темпами. Так, на 1 января 2019 года ресурсы ФНБ составили 58,1 млрд. долларов США (Рисунок 1). По отношению к ВВП эта сумма составила 3,7%. На 1 августа 2019 года эти показатели – 124,14 млрд долларов США или 7,87 трлн. рублей, что составили 7,3% ВВП.

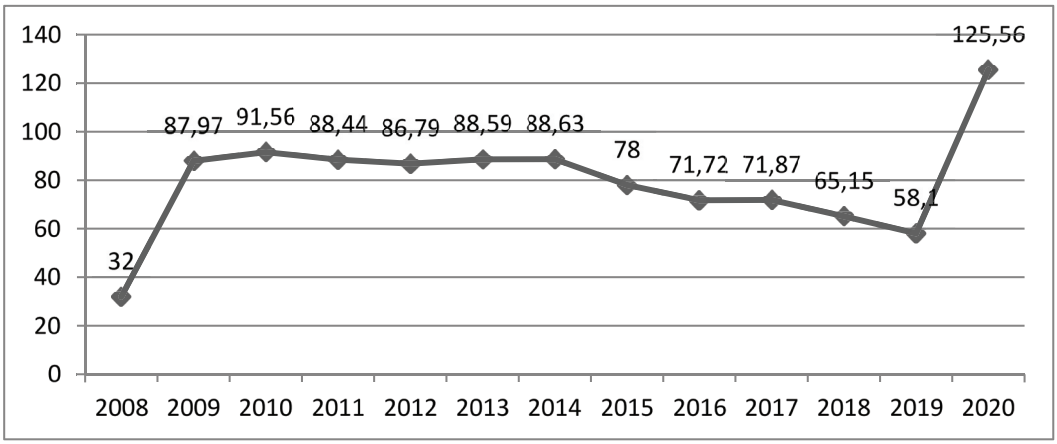


Рисунок 1 – Величина средств Фонда национального благосостояния (млрд. долларов США)

В последние годы активизировалось обсуждение возможных вариантов распоряжения средствами Фонда. Среди них фигурирует предложение о размещении части средств Фонда в более широкий круг активов по примеру суверенного фонда Норвегии, активно инвестирующего свои средства в корпоративные акции и облигации, что существенно отличалось от консервативной инвестиционной стратегии ФНБ, ориентированной на вложения в максимально надежные активы, прежде всего суверенные облигации. Другие варианты рассматривают выдачу экспортных кредитов покупателям российской несырьевой продукции, а также инвестирование средств Фонда внутри страны в инфраструктурные проекты. Данные инициативы вызывают опасения у Банка России, рассматривающего дополнительные расходы как риск увеличения уровня инфляции, а также как смягчение бюджетного правила, означающее фактически снижение доли сберегаемых нефтегазовых доходов.

Порог в 7% ВВП установлен законодательно, но фактически отсутствует фунда-

ментальное аргументированное обоснование достаточности Фонда данного размера для обеспечения стабильного экономического положения страны. Как показал опыт кризисов 2008-2009 годов и 2014 года, приблизительно такого объема Фонда хватало для восполнения снизившихся из-за падения цен на нефть доходов бюджета в течение трех лет. Таким образом, ФНБ размером в 7% ВВП – это лишь гарантия относительно стабильного исполнения бюджетных обязательств в условиях одного очередного кризиса. Фонд такого размера нельзя считать устойчивым инструментом сохранения и передачи доходов от истощаемых ресурсов следующим поколениям [5].

В 2019 году анализировались и другие возможные варианты использования средств ФНБ. По оценкам ведомства, при сохранении цен на нефть на уровне 25 долларов США за баррель в течение трех лет выпадающие доходы бюджета должны были составить 7,6% ВВП. Но если бы в ближайшие десять лет цена нефти оставалась вблизи 60 долларов США за баррель, то сохранение сберегательной стратегии позволило бы увеличить размер ФНБ до 400 млрд. долларов США к 2028 году или 17,6% ВВП (Рисунок 2). Такой размер Фонда позволяет говорить о сохранении весьма внушительной подушки безопасности даже в случае продолжительного снижения цен на нефть [6].



Рисунок 2 – Оценка размера ФНБ при различных объемах сбережений

Стабильная нефтяная конъюнктура никогда не гарантирована и в бюджетном прогнозе до 2036 года Министерство финансов России указывает на вероятное снижение эффективной ставки налогообложения нефтегазового сектора.

В 2020 году российская экономика столкнулась с большими неожиданностями. Глобальное распространение коронавируса по всему миру, срыв сделки ОПЕК+, приведшей к резкому падению цен на нефть в начале марта 2020 года, оказали отрицательное влияние на уровень экономической активности практически во всех секторах российской экономики, не только нефтегазовом. Это означает риски серьёзного недополучения налогов, ненефтегазовых и других доходов бюджета.

Согласно введенному в 2017 году бюджетному правилу доходы в виде твердой валюты, находящиеся в ФНБ, при достижении 7% ВВП, Правительство России сможет не только накапливать, но и инвестировать в инфраструктурные проекты как внутри страны, так и за рубежом. Объем ликвидных активов ФНБ, которые представляют собой средства на счетах в Банке России, по состоянию на 1 апреля 2020 года составил 11,1 трлн рублей или 9,8% ВВП, а общий объем ФНБ на 1 апреля 2020 года вырос до 12,86 трлн рублей, или 165,4 млрд долларов США и достиг 11,3% ВВП [7]. Однако в силу сложившихся обстоятельств существующие планы необходимо будет подвергнуть серьезной корректировке.

Для того чтобы Правительство России вы-

полнило расходные обязательства, утверждённые Законом о бюджете 2020 года, необходимо будет задействовать ресурсы Фонда национального благосостояния [8]. Накопленные за предыдущие годы средства ФНБ позволят выполнить все взятые государством обязательства в 2020 году в полном объеме, не прибегая к секвестру расходов. По мнению аналитиков, при текущих ценах на нефть (20 долларов США за баррель) недополученные нефтегазовые доходы федерального бюджета составят порядка 4,5 трлн. рублей, что вместе с сокращающимися ненефтегазовыми поступлениями приведет к дефициту федерального бюджета в размере до 4 трлн. рублей. При этих обстоятельствах за счет средств ФНБ в экономику будет направлено около 2 трлн. рублей.

Министерство финансов Российской Федерации официально сообщило, что суммарное отклонение фактически полученных нефтегазовых доходов от ожидаемого объема нефтегазовых доходов по итогам марта 2020 года составило (-) 22,0 млрд. рублей. По прогнозу на апрель месяц из-за падения цен на нефть российский бюджет недополучит (–) 55,8 млрд. рублей нефтегазовых доходов. На ежедневную продажу иностранной валюты Министерство финансов России направило на текущий момент 77,8 млрд. рублей [9]. Ежедневная продажа валюты связана с так называемым «бюджетным правилом». Министерство финансов Российской Федерации несколько лет работало таким образом, чтобы федеральная казна почти не зависела от стоимости нефти. В итоге, когда баррель стоил больше 42 долларов США (а в начале года это было 60–70 долларов США), то излишние доходы отправлялись в ФНБ. Это позволяет накапливать резервы, и не дает национальной валюте укрепляться слишком сильно.

По причине резкого снижения мировой цены на нефть накопленные резервы по распоряжению Министерства финансов России Центральный Банк продает на открытом рынке. Это позволяет получать дополнительные средства для выполнения бюджетных обязательств и сдерживать ослабление рубля.

Одновременно с этим на фоне начавшегося экономического спада неизбежно падение поступлений в федеральный бюджет по всем ненефтегазовым доходам, включая страховые взносы во внебюджетные фонды. Такая ситуация потребует увеличить трансферты из федерального бюджета в пользу последних, что в части расходов на поддержание сбалансированности пенсионной системы и осуществление антикризисной программы будет осуществлено за счет средств ФНБ.

Таким образом, бюджетная политика реализуется с помощью контр-циклических мер. Предусмотрены беспрецедентные по своему объему меры поддержки населения и отдельных отраслей и сфер деятельности.

«Средств ФНБ при нынешней экономической ситуации хватит на несколько лет без снижения объема бюджета, – заявил глава Сбербанка России Герман Оскарович Греф, – у государства есть два огромных ресурса. Первый ресурс – это Фонд национального благосостояния, которого сегодня хватит как минимум при нынешних ценах на нефть, при нынешней ситуации еще на несколько лет, не снижая размера нашего бюджета. Государство сможет выполнять при этих запасах все свои обязательства» [10].

Ранее было отмечено, что Министерство финансов России в 2020 году потратит на поддержку российской экономики около 2 трлн. рублей из ФНБ. Объем средств, направленный на сдерживание распространения коронавируса и сглаживание последствий пандемии для экономики, составит около 2,8% ВВП, а общий объем финансовой поддержки населения, отдельных отраслей и сфер деятельности российской экономики, на данный момент, оценивается более чем в 6,5% ВВП [11].

Таким образом, в текущих условиях и в дальнейшем Фонду национального благосостояния, на наш взгляд, рациональнее всего выполнять функции стабилизационного механизма балансирования федерального бюджета, в рамках которого помимо компенсации выпадающих нефтегазовых доходов согласно бюджетному правилу рассмотреть возможность использования средств на антикризисные мероприятия в реальном секторе экономики. Среди них субсидии на поддержку занятости и субсидии на финансовое оздоровление предприятий в кризисных условиях.

Кроме того, официальной целью ФНБ, определенной Бюджетным кодексом Российской

Федерации, является софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан и обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России. Для осуществления данной цели в условиях зависимости страны от экспорта нефтяных ресурсов Фонду необходимо выполнять и сберегательную функцию, а не только стабилизирующую. То есть распределять произведенную стоимость природных ресурсов между текущим и будущими поколениями. Именно поэтому следует сохранять часть доходов, чтобы будущие поколения смогли использовать накопленные в прошлом сбережения, когда ресурсы будут истощены или произойдут такие структурные изменения, которые не позволят получать выгоду от владения этими ресурсами.

Таким образом, Фонд национального благосостояния, являясь общей подушкой безопасности, может позволить не только компенсировать потерю нефтегазовых доходов, если цены на нефть резко упадут, но и исполнить все социальные обязательства и осуществить финансовую поддержку населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Объем Фонда национального благосостояния. – Министерство финансов Российской Федерации: офиц. сайт. – URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=27068-obem_fonda_natsionalnogo _blagososostoyaniya/ (дата обращения 23.04.2020).
2. Коваль И. Россия осталась без резервного фонда: что дальше? [Электронный ресурс] // storm100 — Live Journal. Серия: Финансы. Экономика. – 2018. – URL: https://storm100.livejournal.com/4481129.html/ (дата обращения 23.04.2020).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 145-ФЗ: редакция от 27 декабря 2019 года: принят Государственной думой от 31 июля 1998. // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Объем Фонда национального благосостояния. – Министерство финансов Российской Федерации: … URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=27068-obem_fonda_natsionalnogo _blagososostoyaniya/ (дата обращения 23.04.2020).
5. Жирнов Г., Евдокимова Т. Стоит ли тратить Фонд национального благосостояния? [Электронный ресурс] // Nordea Markets: [сайт]. URL: https://e-markets.nordea.com/#!/article/53027/stoit-li-tratit-fond-natsional-nogo-blagososostoyaniya (дата обращения: 24.04.2020).
6. Жирнов Г., Евдокимова Т. Стоит ли тратить Фонд национального благосостояния? ... URL: https://e-markets.nordea.com/#!/article/53027/stoit-li-tratit-fond-natsional-nogo-blagososostoyaniya (дата обращения: 24.04.2020).
7. Информационное сообщение о результатах размещения средств Фонда национального благосостояния. – Министерство финансов Российской Федерации: офиц. сайт.– URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4 =129948-informatsionnoe_soobshchenie_o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv _fonda_natsionalnogo_blagososostoyaniya/ (дата обращения: 24.04.2020).
8. Как власти планируют спасать бюджет-2020? [Электронный ресурс]: Банки Сегодня: информационно-аналитическое финансовое издание. – URL: https://bankstoday.net/last-articles/zalezt-v-fnb-dat-bolshe-polnomochij-pravitelstvu-i-regionam-kak-vlasti-planiruyut-spasat-byudzhet-2020. (дата обращения: 24.04.2020).
9. Минфин оценил первые потери из-за падения цен на нефть. [Электронный ресурс]: Forbes Russia: финансово-экономический журнал. – URL: https://forbes-ru.turbopages.org/s/forbes.ru/newsroom/finansy-i-investicii/396897-minfin-ocenil-pervye-poteri-iz-za-padeniya-cen-na-neft (дата обращения: 24.04.2020).
10. Греф: средств ФНБ хватит на несколько лет без снижения объема бюджета [Электронный ресурс]: ТАСС: информационное агентство России. – URL: https://tass.ru/ekonomika/8295273 (дата обращения: 24.04.2020).
11. Силуанов оценил общий объем антикризисной поддержки экономики. [Электронный ресурс]: РосБизнесКонсалтинг: медиахолдинг. – URL: https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e987ebf9a7947f988c6d3b8 (дата обращения: 24.04.2020).