АЙЗА ИРБАГИЕВА, ВИКТОР НИКОЛАЕВ, ЮРИЙ ЧУНЬКОВ

ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рост мировых цен на нефть в начале 2000-х годов позволил Правительству Российской Федерации сформировать в 2004 году финансовый резерв в форме Стабилизационного фонда, который рассматривается как составляющая часть государственного бюджета. Основное назначение данного Фонда, находящегося в управлении Министерства финансов Российской Федерации, заключается в обеспечении сбалансированности доходов и расходов бюджета страны при снижении цены на нефть ниже определенной величины.

В 2008 году Стабилизационный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Резервный фонд представляет собой часть федерального бюджета[1]. В нем аккумулируются доходы от продажи нефти, которые правительство может использовать для выполнения своих обязательств при дефиците федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния – это финансовый резерв, предназначенный для выполнения обязательств государства перед пенсионерами при дефиците бюджета Пенсионного фонда или софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан[2].

Необходимость изменений в правовом регулировании управления средствами данных фондов обусловлена двумя обстоятельствами.

Во-первых, необходимостью приведения федеральных законов и нормативных актов Правительства Российской Федерации, регулирующих формирование, управление и использование бюджетных средств из Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Во-вторых, неизбежностью в переориентации использования данных средств федерального бюджета со спекулятивно-финансового направления на эффективное инвестирование в реальный сектор экономики и социальную сферу, на развитие человеческого капитала и российского общества в целом.

С момента формирования Стабилизационного фонда управление использованием средств осуществлялось Правительством Российской Федерации без учета норм Конституции Российской Федерации, предписывающих обязательное рассмотрение и принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законов по финансовому, валютному и кредитному регулированию по всем без исключения средствам федерального бюджета[3].

В Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены новые нормы, уточняющие полномочия Правительства Российской Федерации и непосредственно Министерства финансов Российской Федерации в части размещения бюджетных средств из резервных фондов. Однако фактически управление средствами происходит вне норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и вне регулирования этих процессов ежегодным федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

1 Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 96.9 «Резервный фонд».

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 96.10 «Фонд национального благосостояния».

3 Конституция Российской Федерации, статья 106.

АЙЗА ИРБАГИЕВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита Московского государственного индустриального университета (105094, Москва, Семеновская набережная, 3/1). E-mail: aza072@rambler.ru

ВИКТОР НИКОЛАЕВ, доктор экономических наук, профессор кафедры общего и стратегического менеджмента Института бизнеса и делового администрирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: nikolaevva@mail.ru

ЮРИЙ ЧУНЬКОВ, доктор экономических наук, профессор, помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (125222, Москва, ул. Митинская, 27). E-mail: chunkow.yura@yandex.ru

Аннотация: В статье рассматриваются отдельные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации в части формирования и использования бюджетных резервных фондов. Отмечается, что основное назначение Резервного фонда Российской Федерации – в покрытии дефицита бюджета страны при снижении мировых цен на нефть ниже определенной величины. Проанализированы подходы и порядок правового регулирования и использования средств резервных фондов, предложена новая концепция управления финансовыми ресурсами этих фондов, финансовый и социальный эффект реализации предложенного механизма размещения средств. Сделан вывод о том, что использование другого механизма управления средствами резервных фондов позволит значительно повысить рентабельность капитальных вложений.

Ключевые слова: Стабилизационный фонд, резервные фонды, управление, механизм размещения средств фондов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предписывает, что средства Резервного фонда подлежат «управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета». Никаких других целей его использования не указывается. Однако Правительству Российской Федерации предоставляется возможность «размещать», то есть использовать в неограниченных объемах, средства Резервного фонда в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджетов иностранных государств, иностранных банков и международных финансовых организаций [4]. Кроме того, подробнейшим образом регламентируется процесс направления средств Резервного фонда в распоряжение зарубежных правительственных и коммерческих финансовых структур.

Другим направлением использования средств Резервного фонда в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации является их размещение в депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также в иных банках и кредитных организациях. Кроме того, допускается размещение средств Резервного фонда в доверительных финансовых организациях.

В действующем законодательстве нет ни одной статьи, которая процессуально регламентировала бы основания, порядок управления и использование средств Резервного фонда «в целях обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета» и развития российской экономики. О том, что цель покрытия дефицита федерального бюджета Правительством Российской Федерации никогда не преследовалась, свидетельствует практика исполнения федеральных и, частично, консолидированных бюджетов. Начиная с 2001 года, федеральные бюджеты исполнялись с профицитом, кроме 2012 года. Даже бюджет 2014 года исполнен с профицитом.

Официальную статистику по этой части бюджетного процесса и расходованию бюджетных средств Правительство Российской Федерации не публикует. Поэтому воспользуемся данными из отчёта Счётной палаты Российской Федерации [5], в котором подробнейшим образом исследовано использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния Правительством Российской Федерации за период 2009–2012 годов. Нефтегазовые доходы в этом периоде составили 4,138 трлн руб. Из них на нефтегазовый трансферт истрачено 179,43 млрд руб., на покрытие дефицита федерального бюджета – 3,934 трлн руб. Однако покрытие дефицита бюджета в течение текущего периода происходило не из Резервного фонда, а при помощи заёмных средств на коммерческой основе.

Фактическое покрытие дефицита бюджета из Резервного фонда происходило по итогам финансового года с оплатой стоимости заёмных средств, в том числе при помощи внешних займов.

При создании двух резервных фондов в 2008–2010 годах в условиях разразившихся мирового экономического и финансового кризисов предполагалось, что экономический кризис России не коснется. Реальность оказалась иной. Кризис причинил России самый значительный ущерб среди всех стран мира.

На наш взгляд, если и резервируются фонды для погашения потерь от экономических кризисов, то эту проблему необходимо решать коллективно, в диалоге Правительства Российской Федерации с законодательной властью и профессиональными экспертами. После обсуждения и тщательнейшей экономической и финансовой экспертизы необходимо искать критерии более эффективного использования резервных бюджетных средств в целях предотвращения больших потерь от кризисов. Так поступают во всём мире.

Однако в Российской Федерации произошла подмена содержательной целевой направленности Резервного фонда на погашение бюджетного дефицита фактическим использованием бюджетных ресурсов, подконтрольных Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, на волатильном и подверженном банкротствам финансовом рынке.

Позиция Министерства финансов Российской Федерации по этому вопросу заключалась в том, что «использование средств Резервного фонда на формирование нефтегазового трансферта осуществляется без всяких изменений в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в случае недостаточности для этих целей нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших за соответствующий финансовый год».

К сожалению, это произошло с одобрения и при участии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принявшей целую серию законов, инициированных Правительством Российской Федерации. Это позволило ему легитимировать отдельные свои функции по управлению и размещению средств Резервного фонда, добиваясь использования этих бюджетных ресурсов в явно непроизводительном секторе мировой и отечественной экономики.

Резервный фонд и Фонд национального благосостояния на конец 2014 года достигли астрономических объемов, их суммарная величина составляла более половины исполненного в этом же году федерального бюджета. Бюджетными правилами, введенными Правительством Российской Федерации с 1 января 2013 года и не утвержденными в законодательном порядке, предусмотрен новый механизм использования дополнительных неф-

4 Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 96.11 «Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния».

5 Утвержден решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 сентября 2013 года № 38К (929). «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ возможности использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета как альтернативного механизма замещения долговых обязательств».

тегазовых доходов. Он основан на применении базовой цены на нефть. В случае превышения базовой цены, утверждаемой законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, дополнительные нефтегазовые доходы должны направляться в Резервный фонд до достижения им предельного объема – 7% валового внутреннего продукта. После достижения предельного объема дополнительных нефтегазовых доходов, их предусматривается направлять на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов, а оставшуюся часть – на пополнение Фонда национального благосостояния. В случае установления на рынке цены на нефть ниже базовой, предусматривается использование Резервного фонда в объеме непоступающих доходов по результатам снижения цены.

Согласно Бюджетным правилам и расчетам Правительства Российской Федерации, нормативная величина Резервного фонда на конец периода 2014–2016 годов не достигнет 7% уровня валового внутреннего продукта. Тем не менее, объем Резервного фонда на конец 2014 года составил 3191,4 млрд руб., на конец 2015 года (проект) – 3271,5 млрд руб., на конец 2016 года (проект) – 3710,1 млрд руб.

Из средств Фонда национального благосостояния в 2014–2016 годах на софинансирование пенсионных накоплений будет направлено всего 9,4 млрд руб., 10,8 млрд руб. и 12,4 млрд руб. по годам соответственно. Можно предположить, что в соответствии с принятым федеральным бюджетом,[6] на обязательное пенсионное страхование из средств того же фонда будет направлено: в 2015 году – 431,3 млрд руб., в 2016 году – 922,12 млрд руб. и в 2017 году – 912,19 млрд руб. Однако в утверждённом федеральном бюджете Фонд национального благосостояния не называется в качестве источника финансирования страховых пенсионных накоплений. Правительство Российской Федерации финансирует данные накопления из других источников или покрывает расходы при помощи внутренних и внешних заимствований с последующим выбором источников финансирования по своему усмотрению. Поэтому в Фонде национального благосостояния по-прежнему останутся триллионные средства. Возникает справедливый вопрос, для каких же целей он создается, если на пенсионные нужды используется незначительный объём его средств?

Ежегодно с 2005 года Счетная палата Российской Федерации давала оценку размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в заключениях на проекты федеральных бюджетов на очередной финансовый год и плановый период и в заключениях по ежегодным отчётам Правительства Российской Федерации по итогам исполнения федеральных бюджетов. Однако эти сведения публично не озвучивались и подготавливались лишь для служебного пользования.

В отчете Счетной палаты Российской Федерации отмечается ряд, мягко говоря, упущений Правительства Российской Федерации с точки зрения размещения бюджетных средств и организации бюджетного процесса [Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2013. С. 3–44]. В частности, отмечается, что:

– обособленный учет средств нефтегазовых доходов федерального бюджета не осуществляется;

– в ходе исполнения федерального бюджета Министерству финансов Российской Федерации было предоставлено право использовать средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

– нормативные величины Резервного фонда и Фонда национального благосостояния не определялись, нефтегазовые доходы федерального бюджета не использовались для финансового обеспечения нефтегазового трансферта и формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а направлялись на финансирование расходов федерального бюджета;

– доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния не зачислялись в фонды, а направлялись на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Таких фактов игнорирования Правительством Российской Федерации норм по управлению и использованию средств резервных фондов достаточно много. Именно принятие закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации должно покончить с нарушениями, связанными с управлением огромными бюджетными средствами, аккумулированными в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния.

Аудиторам Счетной палаты Российской Федерации удалось дать ответ на самый злободневный вопрос о финансовой эффективности использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Ими было сделано заключение, что стратегия размещения средств суверенных фондов Российской Федерации в резервных валютах в исследуемом периоде не имела положительного результата: совокупная величина курсовой разницы от переоценки средств указанных фондов составила на конец исследуемого периода 235,75 млрд руб. или 5,2% от суммарной величины Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (по состоянию на 1 января 2013 года).

Кроме того, было установлено, что «в 2009–2012 годах средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния размещались в активы, номинированные в обесценивающиеся валюты: доллары США, евро, фунты стерлингов. Доходность от размещения средств указанных фондов была от 3 до 7,5 раз ниже стоимости привлеченных средств для финансирования дефицита федерального бюджета».

На основе объемного анализа спекулятивно-финансового использования средств резервных фондов Счетная палата Российской Федерации предлагает Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. В частности, Резервный фонд рекомендуется формиро-

6 Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

вать не за счет нефтегазовых доходов, а за счет профицита федерального бюджета. На наш взгляд – это предложение заслуживает самого пристального внимания.

Экономически более выгодно не залезать в «долговую яму», а сохранять экономический суверенитет. При этом должно соблюдаться проверенное тысячелетиями правило: не следует накапливать долги с выплатой высоких процентов, если есть возможность расплачиваться по обязательствам собственными средствами. У России есть все возможности не превращаться в сырьевую колонию развитых стран, направляя природную ренту не на ценные бумаги и зеленые денежные знаки, а на ускорение научно-технического прогресса, образование, науку и инфраструктуру. При обсуждении этих процессов должен вестись очень серьезный разговор с задачей выработки глубокой стратегии развития России.

В Заключении Счетной палаты на проект федерального бюджета на 2015 год и плановый период отмечается, что эффективность размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в течение трехлетки (2014–2016 годы) будет снижаться. В частности, отмечается, что «средневзвешенная ставка процента по счетам в иностранной валюте в корзине разрешенных валют (45% – доллары США, 45% – евро, 10% – фунты стерлингов) составляет 0,58%, что ниже, чем в 2011 и 2012 годах (1,8% и 0,74%, соответственно)».

Аудиторы Счетной палаты обращают внимание на ущербную финансовую операцию с резервными фондами в 2014–2016 годах, когда финансирование дефицита федерального бюджета будет происходить с помощью «существенных государственных заимствований на внутреннем рынке» (в 2014 году в объеме 808,7 млрд руб., в 2015 году – 1,147 трлн руб., в 2016 году – 1,24 трлн руб.). За заимствования придется расплачиваться процентами из Резервного фонда и Фонда национального благосостояния [Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2013].

На наш взгляд, необходимо применить другую концепцию использования резервных фондов – это направление свободных финансовых ресурсов в реальный сектор экономики, в образование и науку. Результат проявится в ускорении технологической революции, в подготовке специалистов и ученых высшей квалификации и в конечном итоге – в росте производительности труда. Также снизится зависимость от возможных санкций и значительно повысится рентабельность капитальных вложений. «Проценты» появятся не сразу, но они будут, и будут значительно выше, чем уже известные 0,58%, кроме того, они сохранят стабильность на протяжении десятилетий, а не в виде «годовой процентной ставки» в 3–3,5%.

Литература

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2013. № 10 (190).

Бюджет России: развитие и обеспечение экономической безопасности: монография / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: ИНФРА-М, 2015.

Дмитриева О.Г. Деформация бюджетной политики и управления долгом формирования стабилизационныхфондов. // Вопросы экономики. 2013. № 3.

Современные тенденции развития и антикризисного регулирования финансово-экономической системы: монография / Под ред. Рубцова Б.Б., Селезнева П.С. М.: ИНФРА-М, 2015.

FORMATION AND ALLOCATION OF THE BUDGETARY RESERVE FUNDS IN THE RUSSIAN FEDERATION

AIZA IRBAGIEVA, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Chair of Finance and Credit of the Moscow State Industrial University (105094, Moscow, Semenovskaia naberezhnaia, 3/1). E-mail: aza072@rambler.ru

VIKTOR NIKOLAEV, Doctor of Economic Sciences, Professor, Chair of the General and Strategic Management of the Institute of Business Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp, 84). E-mail: nikolaevva@mail.ru

YURII CHUNKOV, Doctor of Economic Sciences, Professor, Assistant of the Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (125222, Moscow, Mitinskaia ul., 27). E-mail: chunkow.yura@yandex.ru

Summary: Certain provisions of the Budget Code of the Russian Federation are discussed in the article, namely the formation and use of the budget reserve funds. The main purpose of the Reserve Fund of the Russian Federation is noted to cover the country's budget deficit when the world oil prices drop below a certain level. The approaches and procedures regarding the legal regulation and use of the reserve funds are analyzed in the article; a new concept for managing the financial resources of such funds is proposed, as well as financial and social effect of implementing the proposed mechanism for allocation of funds. The proposed alternative mechanism of managing reserve funds resources is stated to increase significantly the profitability of capital investments.

Keywords: stabilization fund, reserve funds, management, mechanism of funds

References

Biulleten' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii. [Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation] 2013. №10 (190).

Biudzhet Rossii: razvitie i obespechenie ekonomicheskoi bezopasnosti: monografiia / Pod red. V.K. Senchagova. [Budget of Russia: development and provision of the economic security: monograph / Under editorship of V.K. Senchagov] M.: INFRA-M, 2015.

Dmitrieva O.G. Deformatsiia biudzhetnoi politiki i upravleniia dolgom formirovaniia stabilizatsionnykh fondov. [Deformation of the budgetary policy and the management of the debt of the formation of the stabilization funds] // Voprosy ekonomiki. 2013. №3.

Sovremennye tendentsii razvitiia i antikrizisnogo regulirovaniia finansovo-ekonomicheskoi sistemy: monografiia / Pod red. Rubtsova B.B., Selezneva P.S. [Modern tendencies of the development and anti-crisis regulation of the financial-economic system: monograph / Under editorship of Rubtsov B.B., Seleznev P.S.] M.: INFRA-M, 2015.