

Характеристика Резервного фонда и Фонда национального благосостояния: предназначение, состояние

© 2013 В.А. Гуния

Российский государственный торгово-экономический университет, г. Москва
E-mail: suhumchanin@yandex.com

Фонды многих стран, формируемые за счет средств от сырьевых доходов, выполняют одновременно несколько функций, включающих как стабилизационную и сберегательную, так и инвестиционную функцию. Сама инвестиционная стратегия фондов может значительно меняться в зависимости от выполняемых функций и состояния мировой экономики.

Ключевые слова: Стабилизационный фонд, Резервный фонд, Фонд национального благосостояния.

Во многих странах существуют стабилизационные фонды, где значительная часть доходов бюджета формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов (нефть, природный газ, медь, фосфаты), они предназначены для сглаживания колебаний доходов и расходов в годы неблагоприятной конъюнктуры. Таким образом, различают три основных типа фондов¹:

- 1) нацеленные на обеспечение краткосрочной и среднесрочной макроэкономической стабилизации;
- 2) нацеленные на формирование долгосрочных сбережений, в том числе для поддержки пенсионной системы;
- 3) инвестиционные.

Существенным новшеством в бюджетной политике и бюджетном законодательстве России стало создание в системе функционирования федерального бюджета Стабилизационного фонда в 2003 г. как фактора обеспечения устойчивости федерального бюджета к воздействию неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Причиной создания Фонда стал высокий уровень мировых цен на нефть после 2000 г., что в стране вызвало значительный рост объема валютных средств. Таким образом, Стабилизационный фонд изначально наделялся следующими функциями:

- стерилизацией денежной эмиссии;
- уменьшением инфляционного давления;
- накоплением конъюнктурных доходов нефтяного сектора.

Формировался фонд за счет двух источников:

1) доходов, образуемых за счет превышения фактических цен на нефть над базовой, т.е. ценой отсечения;

2) остатков средств федерального бюджета на начало соответствующего года.

То есть на тот период Стабилизационный фонд России являлся бюджетным резервом, призванным защищать бюджетную систему от возможных негативных шоков, связанных с резким падением цен на нефть². В табл. 1 приведена динамика поступления средств федерального бюджета в Стабфонд в 2004-2007 гг.

Однако период существования Стабфонда оказался одним из самых благоприятных в российской истории, цены на нефть неуклонно росли, поэтому фонд активно пополнялся. В 2007 г. сбережения Стабфонда оказались немного ниже, так как нефтяные доходы за декабрь в Стабфонд не поступили, поскольку в конце года фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (ФНБ). Кроме того, в 2007 г. механизм использования доходов от экспорта нефти и газа, показатели формирования нефтегазового трансферта и размера дефицита федерального бюджета впервые были определены законодательно. Так как величина Резервного фонда, как и объем доходов от нефти и газа, направленных на финансирование расходов федерального бюджета, фиксировался законодательно в процентном отношении к ВВП, то Фонд будущих поколений мог аккумулировать только ту часть нефтегазовых доходов, которая сфор-

Таблица 1. Поступление средств в Стабилизационный фонд, млрд руб.

Средства	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Нефтегазовые доходы федерального бюджета, всего	1035	2162	2944	2897
Поступления в Стабфонд, регулярные (согласно правилам)	476	1352	1609	1448
Поступления в Стабфонд, дополнительные (по итогам года)	158	44	190	154
Поступления, всего	635	1396	1799	1602
Доля сберегаемых нефтегазовых доходов, %	61,3	64,6	61,1	55,3

мировалась от их превышения над средствами, направленными в Резервный фонд и на исполнение расходов федерального бюджета.

Основная цель создания новых нефтегазовых фондов заключалась в переходе от краткосрочной стабилизации к долгосрочной, поскольку объем накопленных средств, а также ожидаемые в будущем цены на нефть и, соответственно, поступления в Стабилизационный фонд существенно превышали объем средств, необходимых для выполнения стабилизационной функции в краткосрочном периоде.

Была установлена также нормативная величина Резервного фонда - 10 % ВВП в номинальном выражении исходя из макроэкономического прогноза, на котором основан закон о бюджете на соответствующий год. Таким образом, Резервный фонд стал прямым преемником Стабфонда, за исключением двух важных моментов³:

- расширился список поступающих в фонд доходов федерального бюджета;
- был определен механизм использования средств Резервного фонда при ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры - он должен компенсировать недобор нефтегазовых доходов в рамках установленного нефтегазового трансферта.

При этом средства Резервного фонда можно использовать на досрочное погашение государственного внешнего долга.

С 1 января 2010 г. до 1 января 2015 г. нормативная величина Резервного фонда не определяется, нефтегазовые доходы федерального бюджета не используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта и для формирования Резервного фонда и ФНБ, а направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. На этот временной период также доходы от управления средствами Резервного фонда не зачисляются в Фонд, а направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета⁴.

В 2012 г. путем принятия нового Бюджетного правила основные разделы бюджета на 2013 г. и плановый период попытались сформировать с учетом волатильности мировых цен на нефть и, соответственно, на решении при планировании расходов федерального бюджета «основываться на базовой, средней цене на нефть за 5-летний период с ежегодным увеличением расчетного периода на 1 год до достижения 10 лет. Предельные расходы федерального бюджета не должны превышать его доходы более чем на 1 % ВВП»⁵.

Конечно, с точки зрения регламентации это начинание (упорядочить исчисление базовой для бюджета цены на нефть) имеет ключевое значение. Но даже индексации не предполагается, хотя известно, что рост цены на нефть происходит не только из-за колебаний спроса и предложения, биржевых

спекуляций и пр., но и из-за того, что она подвержена инфляционному тренду. Индексировать ежегодно базовую цену, получаемую по новому Бюджетному правилу, на уровень мировой инфляции, например, можно используя сборник «IHS Global Insight», не говоря уже о том, что, например, Департаментом по энергетике США и Секретариатом ОПЕК прогнозирование мировой цены на нефть проводится давно и на постоянной основе. Закладываемая в бюджет для определения его доходов и расходов средняя за пять лет даст погрешность в несколько процентов (3-7 долл. в расчетной цене)⁶, а указанные выше и подобные им прогнозы дают погрешность в сотые и десятые процента.

Немного подробнее коснемся предполагаемых замыслов относительно Фонда национального благосостояния и докризисного положения дел в рассматриваемых фондах. Официально это выглядело так: «Фонд призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан России на длительную перспективу... Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации»⁷. Таким образом, ФНБ должен был походить на Норвежский нефтегазовый фонд (ныне Государственный пенсионный фонд - Глобальный) и выполнять основную задачу, т.е. обеспечить долгосрочную устойчивость пенсионной системы. Для этого предполагалось активно накапливать средства в фонде при условии роста цен на нефть, активно их инвестировать и за счет получаемого инвестиционного дохода финансировать выплаты по программе софинансирования пенсионных накоплений и часть трансферта из федерального бюджета на покрытие дефицита Пенсионного фонда. Однако помешал кризис, быстрого наполнения не получилось. Достичь поставленной цели можно было только при очень быстром накоплении средств в ФНБ и активной инвестиционной стратегии на фоне благоприятных условий на финансовых рынках.

Для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений в 2010 г. из ФНБ перечислили в Пенсионный фонд РФ 2,5 млрд руб. Кроме того, продолжили размещать часть средств ФНБ на депозитах в ВЭБ. В 2010 г. было дополнительно (по сравнению с началом года) размещено 3 млрд руб. и 4,3 млрд долл. - всего около 134 млрд / руб.

Таким образом, можно сделать вывод, что основным направлением использования средств нефтегазовых фондов в 2008-2010 гг. (после реформирования Стабфонда) стала поддержка (прямая и косвенная) федерального бюджета и экономики в пе-

риод кризиса. Сводные данные об использовании средств Резервного фонда и ФНБ представлены в табл. 2.

Таблица 2. Использование средств нефтегазовых фондов в 2009-2010 гг., млрд руб.*

Показатели	2009	2010
Всего	2945	1131
Прямые расходы	2451	997
трансферт в ПФР на софинансирование пенсий		2,5
финансирование нефтегазового трансферта и общего дефицита федерального бюджета	2451	970
покрытие дефицита ФСС		25
Квазифискальные меры	494	134
поддержка финансового сектора	494	134

* Данные Министерства финансов Российской Федерации.

В результате средства Резервного фонда преимущественно использовали именно на компенсацию падения нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также на финансирование его дополнительных антикризисных расходов. Фактически Резервный фонд стали использовать как другие остатки свободных средств на счетах федерального бюджета. Тем не менее, в широком понимании, свою стабилизационно-резервную функцию фонд выполнил, поддерживав в период кризиса бюджетную и макроэкономическую стабильность России и позволив избежать болезненного сокращения расходов и (или) резкого роста заимствований и государственного долга.

Основным направлением использования средств ФНБ стали квазифискальные меры поддержки российского финансового сектора путем раз-

фонда и обуславливает скромные инвестиционные результаты.

Рассмотрим инвестиционную стратегию и результаты размещения средств Резервного фонда и ФНБ с точки зрения исполнения ими функции источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Сбережения в Резервном фонде хранятся на счетах в Центральном банке, при этом поддерживается соотношение валют: 45 % в долларах США, 45 % в евро и 10 % в фунтах стерлингов. В табл. 3 приведена утвержденная нормативная структура инвестирования средств Резервного фонда.

Несмотря на установленную цель - создать долгосрочные высокодоходные сбережения, - фактически инвестиционная стратегия ФНБ не отличается от размещения средств Резервного фонда. Основное отличие в существующей инвестиционной стратегии ФНБ - размещение средств на рублевых и валютных депозитах в ВЭБ, что фактически выступает косвенным финансированием мер по поддержке финансового сектора.

В табл. 4 приведены предельные доли по разрешенным активам и нормативные доли, утвержденные Минфином России для размещения средств ФНБ. Отметим, что установленные Правительством предельные доли формально позволяют инвестировать средства ФНБ в высокодоходные активы. Однако нормативная структура, утвержденная Минфином, предусматривает исключительно консервативное размещение средств фонда (за исключением средств, размещаемых в ВЭБ). Фактическая структура размещения средств ФНБ на 1 января 2012 г. представлена в табл. 5.

Высокий уровень ликвидности и минимальный уровень риска инвестиционных стратегий

Таблица 3. Структура размещения средств Резервного фонда, %*

Разрешенные финансовые активы, определенные Бюджетным кодексом РФ	Предельная доля, установленная Правительством РФ	Нормативная доля, утвержденная Минфином РФ
Долговые обязательства иностранных государств	50-100	95
Долговые обязательства иностранных государственных агентств и центральных банков	0-30	0
Долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами	0-15	5**
Депозиты в иностранных банках и кредитных организациях	0-30	0

* Данные Министерства финансов Российской Федерации.

** Долговые обязательства только МВФ.

мещения средств фонда на долгосрочных депозитах в ВЭБ и предоставления этих средств в виде субординированных кредитов российским банкам. Кроме того, часть средств (в объеме 175 млрд руб.) использовали для поддержки фондового рынка⁸.

Фактически неопределенность, связанная с дальнейшей ролью ФНБ, сохраняется до сих пор, что препятствует принятию инвестиционных решений относительно судьбы не размещенных в ВЭБ средств

российских нефтегазовых фондов обуславливают низкий уровень доходности. Однако основа для эффективного использования денежных поступлений от экспорта углеводородов имеется и улучшается год от года. Поэтому вопрос заключается только в их эффективном использовании. В данной связи необходимо добиться результатов работы специальных фондов - Резервного и ФНБ - на соответствующем высоком уровне. Для

Таблица 4. Структура размещения средств ФНБ, %*

Разрешенные финансовые активы, определенные Бюджетным кодексом РФ	Предельная доля, установленная Правительством РФ	Нормативная доля, утвержденная Минфином России	
		в иностранной валюте	в рублях (максимум 40 % всех средств)
Долговые обязательства иностранных государств	0-100	90	0
Долговые обязательства иностранных государственных агентств и центральных банков	0-30	0	0
Долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленных ценными бумагами	0-15	0	0
Депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях	0-40	0	0
Депозиты в ГК "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)"	0-40	10	100
Депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ	0-100	0	0
Долговые обязательства юридических лиц	0-30	0	0
Акции юридических лиц и паи (доли участия) инвестиционных фондов	0-50	0	0

* Данные Министерства финансов Российской Федерации.

Таблица 5. Фактическая структура активов ФНБ
на начало 2012 г.*

Активы	Млрд руб.	%
Всего	2794	1008
Рубли (ВЭБ)	474	474
Валюта (оценка в рублях)	2320	83,0
- ВЭБ	201	8,7
- счета в ЦБ (долговые обязательства разрешенных стран)	2119	91,3
Всего средств в ВЭБ	675	24,2
Средства ФНБ без учета средств в ВЭБ	2119	75,8

* Данные Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации.

этого следует снизить уровень консерватизма в инвестиционной политике нефтяных фондов.

С учетом уроков последнего кризиса можно утверждать, что бюджетные резервы России действительно необходимы, так как степень зависимости российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры по-прежнему исключительно высокая для достижения целей устойчивого развития⁹. Более того, кризис показал, что негативное влияние падения цен на нефть не ограничивается снижением нефтегазовых доходов бюджета. Косвенные эффекты от падения цен и внешнеэкономической нестабильности обуславливают экономический спад, который, в свою очередь, вызывает падение и нефтегазовых доходов бюджета. Именно поэтому за счет средств Резервного фонда пришлось компенсировать недобор нефтегазовых доходов¹⁰. Следует учитывать, что при прямом расходовании средств он будет быстро исчерпан. Для этого нужно разработать четкие правила выделения средств из фонда, создать эффективный механизм отбора инвестиционных проектов.

¹ Лебединская Е. Роль нефтегазовых фондов в России // Вопросы экономики. 2012. □ 3.

² Там же.

³ Макушева С.В. Российские нефтегазовые корпорации в условиях перехода к инновационному развитию экономики // Экономические науки. 2011. □ 6.

⁴ В соответствии с Федеральным законом от 30 сентября 2010 □ 245-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации". URL: <http://www.minfin.ru/ru/reservefund/accumulation>.

⁵ Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2013-2015 гг. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/legalframework/printable>.

⁶ Лебединская Е. Указ. соч. С. 12-19.

⁷ Министерство финансов Российской Федерации. URL: www.minfin.ru/reservefund/mission.

⁸ URL: <http://vershinabooks.ru/biznes-sovety/fond-nacionalnogo-blagosostoyaniya.html>.

⁹ URL: <http://vershinabooks.ru/biznes-sovety/byudzhetye-rezervy-rossii.html>.

¹⁰ Лебединская Е. Указ. соч.

Поступила в редакцию 03.01.2013 г.