

УДК 368:340

Е.И. Пашук

НОВОЕ «БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО» И ФОРМИРОВАНИЕ РЕЗЕРВОВ В ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ

В статье рассматриваются современные проблемы функционирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, образуемых в федеральном бюджете. На основе анализа становления и развития законодательства о резервных фондах автор формулирует их понятие, выявляет особенности формирования и расходования средств фондов, раскрывает новации и различные подходы современного правового регулирования бюджетных резервов.

Ключевые слова: бюджетное правило, Резервный фонд, Фонд национального благосостояния.

Финансовая система Российской Федерации нестабильна, поскольку в основе имеет экономические отношения, для которых характерны постоянные изменения, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами. Важным инструментом в обеспечении финансовой стабильности государства выступает правовое регулирование происходящих в стране экономических процессов. В частности, важную роль в этом процессе играет обособление в финансовой системе государства резервных фондов, которые могут значительно обезопасить экономику в случае возникновения неблагоприятных ситуаций. В условиях надвигающегося кризиса, эпицентром которого является еврозона, функционирование резервных фондов приобретает все более актуальный характер.

Президент Российской Федерации в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2011–2013 гг. отметил, что «принципиальная задача для нас – сохранение макроэкономической стабильности и устойчивости бюджета» [1]. Российская экономика, по словам Президента РФ, до сих пор не диверсифицирована, опасно высока планка нефтегазового дефицита. «Такая экономика очень уязвима, и поэтому нам необходим не просто бездефицитный бюджет, а бюджет с запасом прочности» [2]. В связи с этим вскоре в России будет принято новое бюджетное правило, отменяющее привязку уровня бюджетных расходов к цене на нефть, а «сверхдоходы будут направляться на пополнение фондов», заявил Президент РФ.

Опыт одного из самых тяжелых экономических кризисов в истории России 1998 г. обусловил необходимость создания целого комплекса мер защиты бюджета от краткосрочных колебаний цен на углеводороды. В сложившейся ситуации было принято решение о формировании Стабилизационного фонда РФ с 1 января 2004 г. Стабилизационный фонд создавался как преемник бюджета развития. Бюджет развития был сформирован еще в 1998 г. на основании Федерального закона № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» [3] в составе капитальных расходов федерального бюджета и использовался для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения

инвестиционных проектов. Его основной идеей было финансирование государством крупных проектов в промышленности для их эффективного развития в условиях кризиса. Суть же Стабилизационного фонда изначально в корне отличалась от идеи создания бюджета развития. Средства Стабилизационного фонда предназначались для финансирования наиболее важных задач и выступали в качестве резервных. Стабилизационный фонд определялся в Бюджетном кодексе РФ как часть средств федерального бюджета, образующаяся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой [4]. При этом под базовой ценой на нефть понималась цена на нефть сырую марки «Юралс», эквивалентная 146 долл. США за одну тонну (20 долл. США за один баррель). Таким образом, все «нефтяные» деньги поступали в бюджет, а сумма свыше цены «отсечения» (20 долл. за баррель) направлялась в Стабилизационный фонд. Управление средствами Фонда осуществлялось путем приобретения за счет средств Фонда долговых обязательств иностранных государств, а также путем приобретения за счет средств Фонда иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств Стабилизационного фонда в иностранной валюте в Банке России. Средства Стабилизационного фонда могли использоваться, помимо финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, и на иные цели, но только при условии, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышал 500 млрд руб.

При формировании данного Фонда законодатель преследовал несколько целей: обеспечение сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, защиту экономики от инфляционного давления, снижение зависимости национальной экономики от неблагоприятного изменения поступлений от экспорта сырьевых товаров. Однако, как показала действительность, ввиду низкого уровня эффективности управления средствами Стабилизационного фонда России, а также в результате снижения мировых цен на нефть и газ, замедления роста добычи и экспорта углеводородов средства Фонда стали резко обесцениваться. Так, по данным специалистов Счетной палаты Российской Федерации, инфляция уничтожила только за первые годы существования Фонда около 60 млрд руб. [5]. В таких условиях государство вынуждено было пересмотреть проводимую политику и поставило задачу полностью «изъять» нефтедоллары из бюджета. Президент РФ в бюджетном послании 2007 г. подчеркнул, что Стабилизационный фонд выполнил функцию «стерилизатора избыточного денежного предложения», поэтому необходима его реорганизация [6]. В итоге с 1 февраля 2008 г. Стабилизационный фонд был разделен на две части: Резервный фонд (3 069 млрд руб.) и Фонд национального благосостояния (782,8 млрд руб.). Резервный фонд должен был стать так называемой «подушкой безопасности» для национальной экономики, то есть обеспечить финансирование бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен. Фонд национального благосостояния создавался для использования нефтегазовых доходов в целях диверсификации экономики Российской Федерации.

Согласно действующему бюджетному законодательству Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта (используемого для финансирования ненефтегазового дефицита) в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта. Под ненефтегазовым дефицитом можно сокращенно понимать превышение расходов федерального бюджета, рассчитанного исходя из ненефтегазовых доходов, над его доходами. Средства Резервного фонда могут также направляться и на погашение государственного внешнего долга РФ. Изначально размер Фонда исчислялся в объеме 10 % ВВП. При этом если накопленный объем средств Резервного фонда превысит указанную величину, то излишние средства перечисляются в Фонд национального благосостояния. Фонд национального благосостояния был сформирован в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Задачей Фонда национального благосостояния является не только покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда, но и значительное увеличение его доходной части для обеспечения его финансовой устойчивости в будущем.

В результате такого разделения фондов произошло изменение структуры доходов федерального бюджета и выделение среди них нефтегазовых доходов. Причем согласно Бюджетному кодексу РФ к нефтегазовым доходам относятся доходы федерального бюджета от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный, на товары, выработанные из нефти. Предполагалось, что такая концепция «нефтегазового баланса бюджета» позволит обеспечить стабильный уровень государственных расходов вне зависимости от колебаний внешней конъюнктуры и поддерживать долгосрочную макроэкономическую устойчивость. Однако в 2009 г. действие данной концепции было приостановлено ввиду резкого падения доходов федерального бюджета. Причиной этому послужил разразившейся мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. В этой связи было принято решение зачислять в федеральный бюджет и использовать все поступающие нефтегазовые доходы независимо от уровня цен на нефть, в том числе средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Волна кризиса сильно ударила по всем секторам экономики России. Одними из основных проблем, с которыми в очередной раз столкнулась наша финансовая система, на сегодняшний день являются снижение спроса на нефть, что повлекло падение объема ее добычи и экспорта, а также цены на нефть, снижение доверия инвесторов к российским ценным бумагам и, как следствие, удорожание заимствований на финансовом рынке. По расчетам, проведенным Институтом энергетической стратегии, чувствительность доходов федерального бюджета более чем на 80 % определяется нефтяными доходами [7]. По данным института, в 2011 г. доля нефтегазовых доходов достигла половины всех доходов федерального бюджета. Бесспорно, что в условиях кризиса механизм управления нефтегазовыми доходами во многом

сгладил возникшие отрицательные последствия для экономики Российской Федерации. Однако наступил момент, когда объем нефтегазовых доходов оказался недостаточным для покрытия нефтегазового трансферта, в результате чего произошел рост бюджетного дефицита. Представляется, что установление в Бюджетном кодексе Российской Федерации фиксированной величины нефтегазового трансферта не дает возможности процессам, происходящим в экономике, быстро приспосабливаться к меняющимся представлениям о долгосрочном среднем уровне цен на нефть.

В связи с этим в настоящее время разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», устанавливающий новое бюджетное правило [8]. Согласно пояснительной записке к данному проекту закона «новый вариант бюджетных правил основан на использовании базовой цены на нефть, которая отражает гипотезу о долгосрочном уровне цен на нефть. Такой механизм формирования базовой цены на нефть позволяет избежать субъективизма при ее установлении, обеспечивает ее гибкую адаптацию к циклическому изменению конъюнктуры и в то же время делает ее устойчивой по отношению к краткосрочным колебаниям цен на нефть» [9].

Законопроект предусматривает механизм, при котором Резервный фонд формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами фонда. При этом под дополнительными нефтегазовыми доходами понимается разность между нефтегазовыми доходами, рассчитанными при прогнозируемой на соответствующий финансовый год (фактической), и базовой ценой на нефть. Базовая цена определяется как цена на нефть, рассчитанная в виде среднегодовой цены на нефть за один баррель (одну тонну), в сумме, эквивалентной долларам США, за пятилетний период, завершающийся текущим финансовым годом, с ежегодным увеличением указанного периода на один год до достижения им десяти лет. Сейчас базовая цена на нефть является прогнозной. Согласно же новому бюджетному правилу базовая цена будет рассчитываться на основе объективных данных средней цены за пять предыдущих лет с ежегодным увеличением на один год, и так до достижения десяти лет. То есть цена на нефть будет устанавливаться исходя из реальных величин, а не путем прогнозирования и ее установления в «ручном» режиме.

Что касается Фонда национального благосостояния, то он будет формироваться за счет доходов от управления его средствами и за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигает его нормативной величины. Кроме того, после достижения нормативного объема Резервного фонда закон о федеральном бюджете должен предусматривать сбережение не менее половины избытка нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния, а оставшиеся средства предлагается направлять на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов с ограниченным сроком действия.

Таким образом, как отмечается в пояснительной записке, «предлагаемое бюджетное правило реализует следующий общий подход. В случае, если це-

на на нефть краткосрочно отклоняется вверх или вниз от текущего уровня, то на расходах это почти не отражается, а изменение доходов сглаживается за счет накопления либо использования средств Резервного фонда. Если цена устойчиво переходит на более высокий (или более низкий) уровень, то базовая цена на нефть также повышается (снижается) и расходы увеличиваются (снижаются)».

Однако не все экономисты и правоведы разделяют позицию законодателя по вопросу о необходимости принятия нового бюджетного правила. В частности, глава российского представительства МВФ в России Одд Пер Брекк полагает, что «бюджетное правило в том виде, в каком оно сейчас рассматривается, не позволит снизить ненефтяной дефицит бюджета до уровня, необходимого для сдерживания внутреннего спроса, а также не обеспечит справедливого распределения ресурсов между поколениями». По его словам, правильнее было бы использовать более консервативное значение базовой цены на нефть, однако конкретные параметры при этом им не уточняются [10]. Другие авторы отмечают, что с принятием бюджетных решений сократится доля расходов государства на социальную политику, поэтому данные правила по своей сути не затрагивают более глубокие, структурные проблемы государственных финансов в России [11]. Представляется все же очевидным, что введение нового бюджетного правила является шагом в правильном направлении, поскольку оно ориентировано в первую очередь на снижение чувствительности бюджета к колебаниям цен на нефть.

Функционирование рассматриваемых фондов крайне важно для российской экономики. Опыт прошлых лет показывает, каким мощным инструментом они являются для обеспечения успешного функционирования всей финансовой системы страны, особенно в случае наступления кризисных ситуаций, поэтому необходимо отметить их высокую экономическую, политическую и социальную значимость. Введение новых бюджетных правил деятельности данных фондов значительно сглаживает возможные негативные последствия для Российской Федерации ввиду существующей угрозы ухудшения состояния в целом экономик многих государств и возникновения нового мирового финансового кризиса. В случае если самый худший «экономический» сценарий в еврозоне все-таки реализуется, бюджетные правила позволят обезопасить страну от возможного критически высокого бюджетного дефицита. К каким конкретным последствиям приведет действие данных правил, покажет время, будем надеяться, что они принесут обещанные положительные результаты.

Литература

1. *Медведев Д.А.* Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах // *Финансы*. 2010. № 7. С. 3–9.
2. *Такая экономика очень уязвима, и поэтому нам необходим не просто бездефицитный бюджет, а бюджет с запасом прочности [Электронный ресурс] // Взгляд. Деловая газета. Электрон. дан. М., 2012. URL: <http://vz.ru/economy/2012/6/21/584839.html> (дата обращения: 20.11.2012).*
3. *О Бюджете развития Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 26 нояб. 1998 г. № 181-ФЗ // Российская газета. 1998. 2 дек. № 229.*

4. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. 1998. 12 авг. № 153–154.
5. *Саттарова А.А.* К вопросу о возможных стратегиях использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния // *Финансовое право*. 2008. № 7. С. 18–22.
6. *Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.»* // *Финансы*. 2007. № 3. С. 3–12.
7. В 2011 г. доля нефтегазовых доходов достигла половины всех доходов федерального бюджета [Электронный ресурс] // Институт энергетической стратегии: глобализация и устойчивое развитие. Электрон. дан. М., 2012. URL: http://energystrategy.ru/press-c/source/Tvoya_comp...12.pdf (дата обращения: 20.11.2012).
8. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета: законопроект № 102334-6 [Электронный ресурс] // Государственная Дума: официальный сайт. Электрон. дан. М., 2012. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=102334-6&02> (дата обращения: 20.11.2012).
9. *Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета»* [Электронный ресурс] // Государственная Дума : официальный сайт. Электрон. дан. М., 2012. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=102334-6&02> (дата обращения: 20.11.2012).
10. *Бюджетное правило* в том виде, в каком оно сейчас рассматривается, не позволит снизить нефтегазовый дефицит [Электронный ресурс] // Агентство нефтегазовой информации. Электрон. дан. М., 2012. URL: <http://www.angi.ru/news.shtml?oid=2791281> (дата обращения: 20.11.2012).
11. *Новое бюджетное правило не станет панацеей для РФ* [Электронный ресурс] // Quote РБК. Электрон. дан. М., 2012. URL: <http://quote.rbc.ru/topnews/2012/07/10/33708580.html> (дата обращения: 20.11.2012).