Правительство Российской Федерации

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования**

**«Национальный исследовательский университет**

**«Высшая школа экономики»**

###### **Факультет государственного и муниципального управления**

###### **Кафедра финансового менеджмента в государственном секторе**

###### **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

На тему:

**«Роль нефтегазовых доходов федерального бюджета в новых бюджетных правилах»**

Студент группы № 59ФТУ

Иванова Ксения Викторовна

Руководитель ВКР:

доцент канд. экон. наук

Сергеева Вероника Александровна

Рецензент:

Бирюков Алексей Геннадьевич

Москва, 2013

# Содержание

[Введение 3](#_Toc356172732)

[Глава 1. Теоретические основы управления нефтегазовыми доходами 8](#_Toc356172733)

[1.1 Ресурсное благо или проклятие? 8](#_Toc356172734)

[1.2 Механизмы борьбы с «ресурсным проклятием» и стабилизации экономики 13](#_Toc356172735)

[Глава 2. Эволюция бюджетных правил по учету нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации 22](#_Toc356172736)

[2.1 Стабилизационный фонд Российской Федерации: 2004-2007гг. 22](#_Toc356172737)

[2.2 Нефтегазовый трансферт, Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в 2008-2012 гг. 27](#_Toc356172738)

[2.3 Новые бюджетные правила: с 2013 г. 36](#_Toc356172739)

[Глава 3. Целесообразность введения новых бюджетных правил и оценка их эффективности 40](#_Toc356172740)

[Заключение 56](#_Toc356172741)

[Библиографический список 59](#_Toc356172742)

[Приложения 66](#_Toc356172743)

# Введение

Федеральный бюджет – ключевое звено бюджетной системы Российской Федерации, и обеспечение его долгосрочной сбалансированности и устойчивости является приоритетным направлением государственной политики и одной из важнейших предпосылок для сохранения макроэкономической стабильности в стране, создающей базовые условия для экономического роста и повышения уровня жизни российских граждан.

Благоприятная общеэкономическая конъюнктура и высокие цены на топливно-энергетические ресурсы в течение 2000-х годов способствовали увеличению доходов федерального бюджета. За период с 2000 по 2008 год среднегодовые темпы роста доходов федерального бюджета составили 30%, расходы за тот же период росли в среднем на 28% в год. На протяжении всего этого периода Россия развивалась с профицитом федерального бюджета, однако главным источником роста доходной части бюджета оставались доходы от экспорта сырьевых ресурсов.

За последнее десятилетие зависимость федерального бюджета и бюджетной системы в целом от экспорта сырья существенно возросла. Если в 2000 году доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составляла порядка 20%, то к 2004 году она возросла до 30%, а в 2012 году нефтегазовые доходы составили половину всех поступивших в федеральный бюджет доходов. В связи со столь высокой зависимостью российской экономики и бюджетной системы от сырьевого сектора и внешнеэкономической конъюнктуры усиливается роль федерального бюджета как инструмента государственной политики.

Для эффективного управления сырьевыми доходами и их использования с целью экономического роста и развития необходимо наличие четких правил, так как отсутствие продуманных механизмов управления нефтегазовыми доходами делает российскую экономику уязвимой к внешним шокам, повышает вероятность возникновения макроэкономических рисков и существенно ослабляет инвестиционную привлекательность.

Принимая во внимание высокую степень волатильности и непредсказуемости мировых цен на нефть, для защиты от рисков, вызванных резким падением цен на сырьевые товары, необходимо проводить взвешенную бюджетную политику, не наращивая расходные обязательства в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, а учитывая долгосрочную динамику сырьевых цен. Кроме того, государственная политика должна быть направлена на создание резервов за счет высоких конъюнктурных доходов, которые могли бы стать «подушкой безопасности», неким гарантом экономической стабильности, снижая зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров, что принимает особо важное значение в кризисный и посткризисный периоды.

В свете недавних кризисных событий и последовавшего за ними периода восстановления мировой экономики проблема управления конъюнктурными сырьевыми доходами и их использования для поддержания стабильности и экономического роста стала еще более актуальной. В этой связи в рамках проведения политики по долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации было принято решение о введении новых бюджетных правил по учету и использованию нефтегазовых доходов федерального бюджета, основанных на модели «базовой цены на нефть».

Исходя из всего вышесказанного, стоит отметить, что целью данной дипломной работы является выявление эффективных механизмов управления нефтегазовыми доходами и их использования с целью поддержания долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, позволяющей обеспечить экономический рост.

Достижение поставленной цели предполагает в ходе написания дипломной работы решение следующих задач:

* определить, какое воздействие оказывает наличие в стране богатой ресурсной базы на экономическое и социальное развитие;
* выявить основные подходы к стабилизации экономики и сглаживанию негативных эффектов в ресурсодобывающих странах, вызванных их зависимостью от экспорта природных ресурсов;
* исследовать эволюцию механизмов по управлению нефтегазовыми доходами и их использованию в Российской Федерации за период с 2000 года;
* проанализировать введенные с 2013 года новые бюджетные правила в части управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета;
* оценить эффективность новых бюджетных правил и целесообразность их введения.

Объектом исследования в данной работе являются нефтегазовые доходы федерального бюджета, предметом исследования – бюджетные правила по учету нефтегазовых доходов и их использованию.

Гипотеза настоящего исследования заключается в том, что введение новых бюджетных правил обеспечит долгосрочную стабильность и устойчивость бюджетной системы, что в свою очередь, будет способствовать улучшению инвестиционного климата, модернизации и диверсификации экономики, стабильному экономическому и социальному развитию.

При написании дипломной работы были использованы такие методы исследования, как анализ литературы и нормативно-правовых актов по тематике работы, обобщение и систематизация научного знания в изучаемой области, графический и статистический анализ, ретроспективная оценка.

В качестве теоретической основы использованы результаты исследований отечественных и зарубежных специалистов, опубликованные в периодических изданиях и монографиях, материалы международных организаций (Международный Валютный Фонд, Всемирный банк), научных конференций. Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные Банка России, Федерального казначейства, Министерства финансов, ряда международных организаций (Международного Валютного Фонда, Всемирного банка, Международного энергетического агентства), органов статистики, а также аналитические ресурсы сети Интернет.

Структура работы обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Введение раскрывает актуальность данного исследования, определяет объект, предмет, цель, задачи и методы исследования.

В первой главе раскрываются теоретические аспекты, связанные с управлением сырьевыми доходами, их влиянием на экономику страны, а также определяются основные механизмы борьбы с негативными эффектами, возникающими в силу излишней зависимости страны от экспорта природных ресурсов. Во второй главе проводится исследование эволюции бюджетных правил по учету нефтегазовых доходов и их использованию в Российской Федерации за период с 2000 года. В третьей главе рассматриваются введенные с 2013 года новые бюджетные правила в части управления нефтегазовыми доходами, анализируется их эффективность и целесообразность введения. В заключении подводятся итоги исследования, формируются окончательные выводы по рассматриваемой теме.

# Глава 1. Теоретические основы управления нефтегазовыми доходами

## 1.1 Ресурсное благо или проклятие?

В середине XX века, наличие в стране богатой ресурсной базы рассматривалось большинством экономистов в качестве неоспоримого преимущества, способствующего быстрому экономическому росту и дальнейшему процветанию (Watkins, 1963; Murphy, Schleifer and Vishny, 1989.).Однако к концу XX века многие исследователи-экономисты стали придерживаться иной точки зрения, полагая, что наличие природных ресурсов не столько способствует экономическому росту и успешному развитию, сколько препятствует ему (Аренд, 2006). Данный феномен в специализированной литературе получил название «ресурсное проклятие». Как это ни парадоксально, страны, богатые полезными ископаемыми, такими как нефть, газ, металлы, зачастую по многим показателям уступают странам, обладающим меньшей ресурсной базой, и вместо изобилия и процветания избыток природных ресурсов в стране может привести к экономическим и социальным проблемам (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011).

Однако идея о том, что нефть и газ являются неизбежным «проклятием» верна лишь отчасти. Никто не умаляет значение природных ресурсов, столь ценных не только для экономики добывающей страны, но и в целом для людей.

Наличие в стране богатой ресурсной базы дает целый ряд преимуществ. Во-первых, нефтегазовые доходы, получаемые странами-экспортерами от продажи своих ресурсов, в краткосрочном периоде могут существенно поднять уровень жизни населения за счет финансирования дополнительного потребления как в частном, так и в государственном секторе(Murphy, Shleifer and Vishny, 1989; Аренд, 2006). Во-вторых, богатые месторождения и хорошая конъюнктура на мировых рынках сырья способствует росту инвестиций, которые могут быть профинансированы как за счет непосредственного нефтяного дохода, так и за счет займов, которые этим доходом обеспечиваются. Как правило, большинство бедных стран имеют весьма ограниченные возможности доступа к международным инвестициям, и наличие нефти при высоких мировых ценах на сырье может послужить своего рода залогом или неформальной гарантией для международных инвесторов (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). В-третьих, за счет того, что нефтегазовые доходы поступают в бюджет государства, решается проблема недостатка бюджетных средств, необходимых для выполнения государством своих функций по производству общественных благ, в первую очередь, в отраслях социальной сферы и в области инфраструктуры (Watkins, 1963).

В тоже время ресурсозависимые страны сталкиваются с рядом взаимосвязанных проблем, которые оказывают неблагоприятное воздействие на экономику и препятствуют стабильному экономическому росту.

Один из негативных эффектов нефтяного бума в стране – то, что возросшие нефтегазовые доходы стимулируют рост потребления как в частном секторе, так и в государственном, но одновременно с этим резкий приток в страну иностранной валюты от продажи сырья приводит к повышению реального курса национальной валюты. Повышение курса национальной валюты в свою очередь способствует росту ценна отечественные товары несырьевых секторов экономики и снижает их конкурентоспособность по отношению к импортной продукции. Данное явление известно как «голландская болезнь»; оно получило свое название в 1970-е годы, когда в результате открытия нового месторождения газа Нидерланды столкнулись с проблемой резкого повышения курса национальной валюты, в связи с чем в упадок пришел традиционный экспортный сектор экономики – промышленный (Corden, 1984). В последствие, о странах с богатой сырьевой базой, в которых наблюдаются схожие явления (ухудшение ситуации в других отраслях экономики), стали говорить, что они подхватили «голландскую болезнь» (Ebrahim-Zadeh, 2003). При этом в первую очередь страдают именно сектора торгуемых товаров (промышленность, сельское хозяйство), то есть выходящих на внешний рынок. Одновременно с этим в сырьевой сектор перетекают и внутренние ресурсы рабочей силы (эффект перемещения ресурсов), что также обходится дорого экономике, поскольку приходится переучивать новых работников и находить для них рабочие места (Corden, 1984). Кроме того, поскольку экспортные доходы добывающего сектора распределяются менее равномерно, нежели доходы сельскохозяйственной отрасли и промышленности, серьезные дисбаланс между отраслями приводит к расслоению общества и росту неравенства в стране (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). Попытки же проведения государственной политики по сдерживанию курса национальной валюты с целью предотвращения негативных последствий, указанных выше, приводят к росту объемов золотовалютных резервов страны и, как следствие, дополнительной денежной эмиссии. В результате ускоряется инфляция, реальный эффективный курс национальной валюты все-таки растет, а темпы роста ВВП замедляются, что приводит к снижению конкурентоспособности экономики страны в целом (Кудрин, 2006а).

Если проблема «голландской болезни» возникает из-за количества поступающих в страну средств от продажи природных ресурсов, то с временными периодами поступления этих доходов связана другая проблема, а именно, волатильность. Волатильность доходов имеет два основных источника: колебания объемов добычи полезных ископаемых и колебания стоимости ресурсов на мировых рынках (Auty, 2001). И если изменения в ту или иную сторону объемов производства можно предсказать с достаточной долей вероятности на основании проведения анализа месторождения, технологий добычи и т.д., то мировые цены на сырье подвержены гораздо большей флуктуации, для них характерна крайняя нестабильность. В результате возникает серьезная проблема долгосрочного (и даже среднесрочного) планирования бюджета, что приводит к чередованию «тучных» и «тощих» лет (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). В периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры правительства, как правило, начинают тратить полученные сверхдоходы, зачастую стимулируя неэффективные расходы. Напротив, годы спада цен на мировых ресурсных рынках приводят к необходимости сокращения бюджетных расходов, однако сделать это безболезненно практически невозможно, таким образом, возникают серьезные политические, экономические и социальные проблемы (Кудрин, 2006а). Кроме того, диапазон этих колебаний может существенно вырасти за счет международных заимствований. Так, в благоприятных рыночных условиях, когда цены на нефть растут, с целью усиления темпов роста и развития страна занимает денежные средства за границей под гарантию будущих высоких нефтяных доходов. Но когда происходит шок, и цены на ресурсы резко падают, а кредиторы тем не менее требуют выплат с процентами, ресурсодобывающие страны вынуждены еще больше сокращать расходы, тем самым увеличивая общую амплитуду спада (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). Ярким примером такой ситуации послужил долговой кризис, обрушившийся на целый ряд нефтедобывающих стран в 1980-е годы, когда после периода высоких цен на нефть в 1970-е годы произошло их резкое падение, которое привело к абсолютной неплатежеспособности ряда стран (Auty, 2001; Кудрин, 2006а). Таким образом, очевидно, что «жизнь не по средствам» в условиях изменчивости и непредсказуемости мировых цен на природные ресурсы является серьезным дестабилизирующим фактором и препятствует проведению эффективной фискальной и общей макроэкономической политики.

Еще одной серьезной проблемой, вытекающей из специализации страны лишь на сырьевом секторе, являются недостаточные инвестиции в образование. На первый взгляд это утверждение кажется абсолютно абсурдным, однако исследования показывают, что из всех отраслей в богатых ресурсами странах в процентном соотношении наиболее недофинансированным оказывается именно образование (Gylfason, 2001). Полагаясь на высокие доходы от продажи природных ресурсов, государство, почему-то склонно забывать о потребности в разносторонне развитой высококвалифицированной рабочей силе, которая могла бы участвовать в развитии отстающих отраслей и тем самым способствовать диверсификации экономики (Gylfason, 2001; Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). И хотя в краткосрочном периоде последствия такого недофинансирования несущественны, в долгосрочной перспективе экономия на образовании неизбежно приведет к спаду и застою в развитии.

Помимо экономических и финансовых проблем зависимость страны от экспорта невозобновляемых ресурсов ассоциируется и с целым рядом политических процессов, которые негативно влияют на общее развитие страны. Как показывает опыт, страны с сырьевыми экономиками более подвержены таким явлениям, как коррупция, погоня за рентой, ограничение политических свобод, создание недемократических режимов и даже гражданские войны (Gylfason, 2001; Tsui, 2005; Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). Очевидно, что все эти явления не только подрывают основы экономики, но и в целом оказывают самое негативное влияние на развитие страны и жизнь людей.

Однако, безусловно, говорить, что обладание страной богатой ресурсной базой является неизбежным злом, которое не только ведет к разрушению экономической системы страны, но и наносит непоправимый вред политической и социальной сферам, было бы ошибочно. Сущность «проклятия» заключается лишь в том, что показатели стран с сырьевыми экономиками сильно отстают от потенциала этих стран (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011), от того уровня экономического, политического, социального развития, которого они бы могли достичь, если бы не столь сильно зависели от экспорта сырья. Очевидно, что при соответствующих экономических и политических условиях и проведению эффективной политики по управлению нефтегазовыми доходами наличие природных ресурсов может, напротив, послужить трамплином для развития страны и способствовать долгосрочному росту. В связи с этим в следующей части моей работы будут освещены основные механизмы, благодаря которым добывающие страны смогут снять с себя «ресурсное проклятие» и одновременно повысить эффективность управления природными ресурсами.

## 1.2 Механизмы борьбы с «ресурсным проклятием» и стабилизации экономики

Для того, чтобы получать от природных ресурсов все, что они могут дать, необходимо проводить политику, в основу которой будет заложена стратегия долгосрочного национального развития, учитывающая все риски, связанные с сырьевым сектором, а также направленная на инвестирование получаемых нефтяных доходов в другие сектора экономики с целью ее диверсификации (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). Очевидно, что в основу этой стратегии должна быть заложена модель эффективного и рационального управления нефтегазовым доходами, которая предусматривала бы основные направления и механизмы расходования полученных от сырьевого сектора доходов, а также аккумулирование и накопление сверхдоходов (в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры) и их последующее инвестирование с целью диверсификации экономики и поддержания высокого уровня социального благосостояния граждан.

Особое внимание при проведении политики, направленной на смягчение негативного воздействия нефтегазового сектора на экономику в странах-экспортерах, должно уделяться этапу планирования. Прежде всего, правительство должно подготовить специальную оценку национального дохода и поступлений в бюджет от нефтегазового сектора. Данная оценка должна учитывать целый ряд факторов, таких как издержки производства и его объем, мировые цены на сырье и истощаемость природных ресурсов. При этом полученные данные должны корректироваться с учетом высокой нестабильности указанных факторов (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). Разумный подход к планированию расходов бюджета на основании полученной оценки доходной части позволяет избежать проблемы «жизни не по средствам» и способствует поддержанию не только экономической, но и политической и социальной стабильности в стране.

Одним из ключевых аспектов эффективной политики по управлению сырьевыми доходами является изъятие сверхдоходов и их аккумулирование в специально созданных фондах (Stevens, 2003). Подобные действия помогают минимизировать те негативные эффекты, которые возникают из-за притока непредвиденных доходов от продажи природных ресурсов, о которых говорилось ранее. При этом мировая практика показывает, что в основе сбережения сырьевых доходов могут лежать различные принципы (Кудрин, 2006б):

1. Принцип постоянного потребления предполагает, что все сырьевые доходы после зачисления нефтегазового трансферта, размер которого фиксирован по отношению к ВВП, направляются в специально созданный фонд. При этом сохранение сбалансированности бюджета в долгосрочной перспективе достигается за счет того, что расходованию подлежит лишь постоянный доход от сырьевого сектора. А так как сырьевые ресурсы с течением времени должны истощаться, то доля несырьевого ВВП в совокупном ВВП будет расти. В настоящее время данный принцип используется в Казахстане, а также применялся в России в 2008-2010гг.

2. Принцип полного сбережения обуславливается тем требованием, что несырьевой дефицит не должен превышать реального дохода от несырьевых накоплений. При этом в фонд зачисляются сырьевые доходы в полном объеме. Такой механизм формирования фонда характерен для Норвегии.

3. Принцип средней цены базируется на определении средней (базовой) цены на сырьевой продукт в долгосрочной перспективе и зачислении в резервный фонд всех доходов от экспорта данного продукта, когда мировая цена на него будет выше базовой. В периоды неблагоприятной конъюнктуры, при мировой цене ниже базовой, происходит расходование средств данного фонда, что позволяет поддерживать государственные расходы на постоянном уровне или определенной траектории роста. Данный принцип применяется в Чили, Венесуэле, Омане. В России по принципу средней цены происходило управление нефтегазовыми доходами в 2004-2007гг., и сейчас в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» это правило вновь вступает в силу.

При этом стоит подчеркнуть, что в зависимости от цели создания фонды невозобновляемых ресурсов можно разделить на стабилизационные и сберегательные.

В рамках стабилизационных фондов проводится среднесрочное сбережение, предназначенное для сглаживания колебаний доходов бюджета, связанных с неустойчивостью поступлений от экспорта ресурсов, а также снижения зависимости макроэкономической и бюджетной политики страны от колебаний мировых цен на сырье (Серегина, 2006). Кроме того, стабилизационная функция заключается и в том, что на фонды возлагается функция стерилизации избыточных нефтедолларовых доходов, что является одним из механизмов по борьбе с инфляцией (Бажан, 2006).

Долгосрочное сбережение осуществляется в рамках сберегательных фондов, миссия которых заключается в обеспечении сохранности доходов от использования невозобновляемых ресурсов для будущих поколений (Кудрин, 2006а). Кроме того, погашение государственного долга за счет средств фонда природных ресурсов можно также назвать формой долгосрочного сбережения, так как оно снижает будущие расходы на обслуживание и выплату долга, тем самым увеличивая количество средств, которые могут быть потрачены государством на выполнение социально значимых функций (Кудрин, 2006б).

В целом, стоит отметить, что сторонники идеи создания фондов природных ресурсов апеллируют к тому факту, что характерной особенностью экономики стран-экспортеров нефти является «дестабилизация национальной экономики в рамках циклических колебаний цен на сырьевые экспортные товары» (Сухарев, 2010б, с. 29). Принимая во внимание зависимость экономики страны от волатильности цен на сырьевые ресурсы, стабилизационная политика должна сопровождаться созданием суверенного фонда, в котором бы аккумулировались конъюнктурные доходы государства, так как изменение мировых цен на нефть приводит к колебаниям экспортной выручки страны, что сопровождается возникновением периодических экономических шоков и требует макроэкономических корректировок (Дьяченко, 2011).

Формирование такого рода фонда природных ресурсов позволяет решить целый ряд проблем.

Во-первых, фонд играет роль «подушки безопасности» в период неблагоприятной внешнеторговой конъюнктуры, когда в результате падения цен на ресурсы сокращаются доходы бюджета и во избежание недовольства со стороны населения государство использует средства фонда для финансового обеспечения запланированных расходов (Stevens, 2003; Кудрин, 2006а; Дьяченко, 2011).

Во-вторых, в период роста мировых цен на нефть и притока в страну большого количества иностранной валюты, когда происходит удорожание реального курса национальной валюты, что негативно отражается на конкурентоспособности страны, уровне ВВП и безработицы, фонд аккумулирует сверхдоходы, тем самым исполняя роль стерилизующего механизма, направленного на борьбу с инфляцией (Кудрин 2006б, Серегина, 2006).

В-третьих, формирование суверенного фонда обеспечивает возможность стабилизации денежно-кредитной сферы, включая денежную массу, процентные ставки, а также способствует стабилизации курса национальной валюты, за счет возможности приобретения на средства фонда иностранной валюты (Дьяченко, 2011; Кудрин, 2013).

Кроме того, суверенный фонд является механизмом защиты доходов будущих поколений в случае неблагоприятной экономической обстановки в связи с исчерпаемостью ресурсов (Stevens, 2003; Кудрин, 2006а).

Однако несмотря на все вышеуказанные факты, не все исследователи сходятся во мнении, что создание фондов природных ресурсов является оптимальным способом борьбы с «ресурсным проклятием»; есть и те, кто считает, что наличие подобных фондов не способствует лучшему управлению природными ресурсами, а напротив, приводит к результатам, прямо противоположным тем целям, ради которых эти фонды были задуманы (Davis, Ossowski, Daniel and Barnett, 2003; Fasano, 2000), особенно эта негативная тенденция проявляется в тех случаях, когда политические стимулы правящих кругов работают против целей создания данных фондов (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011; Tsui, 2005).

Зачастую в таких случаях правила, регулирующие механизмы накопления денежных средств в фондах и управление ими, подлежат постоянному пересмотру и корректировки в зависимости от складывающейся политической ситуации (Davis, Ossowski, Daniel and Barnett, 2003), что, безусловно, не способствует эффективности запланированной стабилизационной политики. Кроме того, в странах со слабо развитой институциональной средой, отсутствием прозрачности и контроля со стороны гражданского общества за деятельностью чиновников, создание фонда природных ресурсов может привести к еще большему росту коррупции (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011; Tsui, 2005), а также может создать «ложное чувство защищенности», которое будет препятствовать проведению оптимальной фискальной политики (Stevens, 2003). Все это, безусловно, приведет к менее эффективному использованию доходов, получаемых от экспорта сырья.

Определенные споры ведутся и по поводу того, что в связи с созданием суверенных фондов получаемые дополнительные доходы государства просто изымаются из оборота, вместо того, чтобы проводить политику по их сохранению внутри страны и инвестированию с целью диверсификации экономики и ее развития в пользу наукоемких и высокотехнологичных отраслей (Гусев, 2006). И с этим аргументом, безусловно, нельзя не согласиться. Именно поэтому, одним из механизмов борьбы с «ресурсным проклятием», наряду с рациональной программой среднесрочного и долгосрочного планирования и аккумулированием сверхдоходов в специально созданных фондах с целью стабилизации экономики, является проведение грамотной инвестиционной политики.

Эффективная инвестиционная политика, принятая правительством в отношении доходов, получаемых от экспорта сырья, будет не только способствовать предотвращению тех негативных экономических эффектов, о которых говорилось в первой части этой главы, но и окажет стимулирующее воздействие на процесс диверсификации экономики (Stevens, 2003).

Так, если доходы от нефтяного бума должным образом расходуются на государственные инвестиции в экономику страны (особенно в инфраструктурные проекты), а не финансируют непосредственно потребление, то негативных эффектов, связанных с «голландской болезнью» можно не опасаться (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011). В этом случае преимущества возросших инвестиций для сектора несырьевых экспортных товаров с большой вероятностью перевесят негативные последствия роста реального курса национальной валюты.

Здесь же стоит отметить, что инвестирование государством в инфраструктурные проекты позволит также привлечь в экономику частных инвесторов, что также окажет благотворное влияние на развитие экономики в целом (Stevens, 2003).

Кроме того, инвестиционная политика, реализуемая в рамках долгосрочной стратегии развития страны, должна быть направлена на диверсификацию экономики с целью замены потоков доходов от истощаемых природных ресурсов на доходы от секторов с высокой добавленной стоимостью (Stevens, 2003), что, помимо всего прочего, могло бы стать и надежной защитой доходов будущих поколений в случае ухудшения мировой ситуации на рынке сырьевых ресурсов.

В целом же, говоря о качественном и эффективном управлении нефтяными доходами, Дж. Сакс в своем исследовании (Хамфрис, Сакс и Стиглиц, 2011) сравнивает потоки нефтяной прибыли с гуманитарной помощью, так как и та, и другая имеют схожие экономические характеристики: являются нестабильными и истощаемыми доходами, начисляемыми государству. На основании данной параллели к сырьевой прибыли можно применить рекомендации, которые приводит Международный валютный фонд относительно гуманитарной помощи (UN Millennium Project, 2005):

1. Минимизируйте риски «голландской болезни». В случае с нефтяными доходами негативные эффекты «голландской болезни» можно сократить, если инвестировать излишнюю нефтяную прибыль в несырьевые сектора экономики, тем самым не снижая, а увеличивая их производительность и поддерживая конкурентоспособность отечественных товаров.

2. Стремитесь с краткосрочному и среднесрочному росту. На основании разработанной правительством страны-экспортера стратегии развития получаемые от нефтегазового сектора доходы должны финансировать не потребление, а инвестиции, прежде всего, в создание инфраструктуры и улучшение образования (вклад в развитие человеческого капитала).

3. Развивайте качественное управление и снижайте уровень коррупции. Основной акцент здесь необходимо поставить на прозрачности и открытом предоставлении общественности достоверной информации об источниках нефтегазовой прибыли, ожидаемых доходах от продажи сырья, а также о направлениях использования полученных денежных средств.

4. Подготовьте стратегию отступления. Точно также как гуманитарная помощь по определению не является постоянным источником доходов, так и страна, экспортирующая природные ресурсы, должна заранее подготовиться к сокращению доходов от экспорта, как в связи с истощаемостью ресурсов, так и в связи с сокращением спроса на них, возможным по причине постепенного перехода на альтернативные источники энергии. Именно поэтому правительства ресурсодобывающих стран должны заранее планировать, какими доходами в долгосрочной перспективе они смогут заменить выпадающие доходы от экспорта сырья.

5. Регулярно производите переоценку применяемой политики. Поскольку нефтяные доходы отличаются крайней нестабильностью и волатильностью, проводимая фискальная, монетарная и валютная политика должна корректироваться с учетом колебания цен на мировых сырьевых рынках. Для этого должны разрабатываться особые механизмы управления нефтегазовыми доходами и варианты их использования при различных условиях внешнеэкономической конъюнктуры.

Таким образом, подводя промежуточные итоги, я бы хотела отметить, что страны, ориентированные на добычу и экспорт природных ресурсов, обладают определенным набором внутренних и внешних рисков, которые могут препятствовать их экономическому росту и стабильному развитию. Для решения описанных выше проблем и минимизации рисков существует два основных подхода:

1. изъятие конъюнктурных доходов из экономики и их аккумулирование в специально созданных фондах,
2. сохранение нефтегазовых доходов в экономике и их использование для финансирования расходных обязательств.

Выбор той или иной стратегии развития бюджетной политики будет зависеть от сложившейся в стране экономической, политической и социальной ситуации, однако, в любом случае, вне зависимости от выбора пути развития, для достижения положительных результатов особая роль должна отводиться качественному управлению государственными финансами.

# Глава 2. Эволюция бюджетных правил по учету нефтегазовых доходов федерального бюджета Российской Федерации

## 2.1 Стабилизационный фонд Российской Федерации: 2004-2007гг.

В начале 2000-х годов благодаря улучшению внешнеэкономической конъюнктуры органы государственной власти впервые стали решать вопросы не поиска денежных средств для финансирования расходов федерального бюджета, а столкнулись с проблемой планирования, «задавая при этом себе один единственный вопрос: если цена на нефть вырастет еще на 1 долл., то куда следует направить образовавшиеся доходы от притока «нефтедолларов» в страну» (Петрикова, 2012, с. 39)?Для стабилизации экономики и борьбы с инфляцией Минфином России было принято решение о проведение экономической политики, направленной на резервирование излишних доходов от экспорта сырья. Целесообразность данного подхода была обоснована высокой степенью зависимости экономики и финансовой системы от внешнеэкономических факторов, связанных с колебаниями на мировых рынках ресурсов.

Так, по оценкам экспертов, удельный вес нефтегазового сектора в экономике России в период с 1999 по 2003 гг. находился в пределах 19-22% от ВВП, достигнув своего пика в 2000 г., когда его размер был зафиксирован на уровне 26,3% от ВВП (Гурвич, 2004), причем, стоит отметить, что более двух третей из этой суммы приходится на нефтяной сектор (Таб. 1).

*Таблица 1*

**Удельный вес нефтегазового сектора в экономике России**

**в 1999-2003 гг.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| *Млрд. долл* |  |  |  |  |  |
| Нефтяной сектор | 26,3 | 48,4 | 43,4 | 47,0 | 64,5 |
| Газовый сектор | 15,0 | 19,9 | 21,5 | 20,9 | 28,3 |
| НГК всего | **41,3** | **68,3** | **64,9** | **67,9** | 92,8 |
| *% ВВП* |  |  |  |  |  |
| Нефтяной сектор | 13,4% | 18,6% | 14,2% | 13,6% | 14,9% |
| Газовый сектор | 7,6% | 7,7% | 7,0% | 6,0% | 6,5% |
| НГК всего | 21,0% | 26,3% | 21,2% | 19,6% | 21,4% |

Источник: Гурвич Е.Т. Макроэкономическая оценка роли российского нефтегазового сектора

Кроме того, что в указанный период наблюдался рост экспорта углеводородов, как в абсолютном выражении, так и в процентах от общего объема экспорта, что на фоне стабильного роста цен привело к увеличению зависимости бюджетной системы от сырьевых доходов, о чем свидетельствуют данные Таб. 2 и Рис. 1.

*Таблица 2*

**Экспорт углеводородов в 1999-2003 гг.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Мировая цена на нефть (долл./барр.) | **17,1** | **26,7** | **23,0** | **23,7** | 27,2 |
| Объем экспорта (млрд. долл.) | 31,0 | 52,8 | 52,1 | 56,3 | 74,0 |
| Доля в общем экспорте товаров и услуг | 36,6% | 46,1% | 46,0% | 46,4% | 49,2% |
|  |  |  |  |  |  |
| Доля нефтегазового сектора в доходах бюджета | 21,0% | 29,0% | 29,5% | 26,5% | 28,0% |

Источник: Гурвич Е.Т. Макроэкономическая оценка роли российского нефтегазового сектора; International Energy Outlook 2005, Данные Федеральных законов об исполнении федеральных бюджетов за 1999-2003гг.

Источник: Минфин России, данные Федеральных законов об исполнении федеральных бюджетов за 1999-2003гг

Рис. 1

На основании приведенных данных можно сделать вывод, что нефтегазовый сектор занимает одну из ключевых ролей в экономике Российской Федерации, а значит, основные макроэкономические показатели, такие как темпы экономического роста, уровень инфляции и инвестиций, динамика валютного курса будут сильно зависеть от внешнеэкономической конъюнктуры. А учитывая высокую степень волатильности и непредсказуемости мировых цен на нефть, можно утверждать, что для России повышается возможность рисков нестабильности финансовой системы в случае шоков на мировых сырьевых рынках.

Именно для решения указанных проблем в России в 2002 году было предусмотрено формирование финансового резерва в составе федерального бюджета, а с 2004 года произошел переход к более сложному инструменту макроэкономической политики – созданию Стабилизационного фонда (Кудрин, 2006а; Петрикова, 2012), наряду с которым были введены бюджетные правила, предусматривавшие сбережение дополнительных нефтегазовых доходов в этом фонде в периоды высоких мировых цен на нефть и использование средств фонда для покрытия выпадающих доходов в периоды неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры.

Стабилизационный фонд Российской Федерации формировался за счет части доходов федерального бюджета от добычи и экспорта нефти – налогов на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и вывозных пошлин на нефть – при цене марки Urals свыше 20 долл. за баррель с 2004 г. и 27 долл. за баррель с 2006г (Кудрин, 2006а). Полномочия по управлению средствами фонда возлагались на Минфин России, который, в соответствии с действовавшим бюджетным законодательством[[1]](#footnote-2) мог управлять ими двумя способами: во-первых, вкладывая средства фонда в денежные обязательства в иностранной валюте (доллары США, евро и фунты стерлингов), во-вторых, приобретая долговые обязательства иностранных государств, согласно правилам управления средствами фонда, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Говоря о направлении использования средств Стабфонда, стоит отметить, что в период его существования ценовая конъюнктура на нефть на мировых рынках оставалась благоприятной, в связи с чем расходование его средств на финансировании текущих расходов федерального бюджета не производилось. Напротив, благодаря тенденции к постоянному росту мировых цен на нефть, объем фонда постоянно увеличивался, за счет чего осуществлялось расходование средств фонда с целью сокращения внешнего долга России, а также осуществления расходов инвестиционного характера (Сухарев, 2010а). Сведения о формировании и использовании средств фонда в период с 2004г. по 2007г. представлены в Таб. 3.

*Таблица 3*

**Движение средств Стабилизационного фонда РФ в 2004-2007 гг. (млрд. руб.)**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Наименование** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **Всего в 2004-2007 гг** |
| **1** | **Остатки на начало периода** | - | 522,27 | 1 237,03 | 2 346,92 | - |
| **2** | **Пополнение Стабфонда** | 522,27 | 1 387,82 | 1 708,63 | 1 895,96 | 5 514,68 |
|  | 2.1.Остатки федерального бюджета | 106,00 | 217,12 | 47,75 | 156,71 | 527,58 |
|  | 2.2.Дополнительные доходы: | 416,27 | 1 170,70 | 1 637,88 | 1 593,70 | 4 818,55 |
|  | 2.2.1.НДПИ | 175,46 | 507,27 | 646,67 | 674,71 | 2 004,11 |
|  | 2.2.2.Вывозная пошлина | 240,81 | 663,43 | 991,21 | 918,99 | 2 814,44 |
|  | 2.3.Процентный доход | - | - | 22,99 | 151,89 | 174,88 |
| **3** | **Уменьшение Стабфонда** | - | 673,05 | 604,72 | 333,73 | 1 611,50 |
|  | 3.1.Погашение внешнего долга | - | 643,05 | 604,72 | 33,73 | 1 281,50 |
|  | 3.2.Пенсионный фонд | - | 30,00 | - | - | 30,00 |
|  | 3.3.Нанотехнологии | - | - | - | 30,00 | 30,00 |
|  | 3.4.ВЭБ | - | - | - | 180,00 | 180,00 |
|  | 3.5.Инветиционный фонд | - | - | - | 90,00 | 90,00 |
| **4** | **Результат за период** | 522,27 | 714,77 | 1 103,91 | 1 562,23 | 3 903,18 |
| **5** | **Остатки на конец периода** | 522,27 | 1 237,03 | 2 346,92 | 3 849,11 | 3 849,11 |

Источник: Федеральное Казначейство, Сведения о движении средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в 2004-2007 годах

В целом, говоря о Стабилизационном фонде РФ в период его существования с 2004 г. по 2007 г., стоит отметить, что опыт его создания и функционирования соответствует мировому опыту. В период благоприятной для России внешнеэкономической конъюнктуры нефтяные сверхдоходы бюджета не тратились непосредственно на текущие расходы государства, а аккумулировались в фонде, тем самым выполняя стерилизационную функцию, направленную на стабилизацию реального курса рубля и борьбу с инфляцией, что помогло стабилизировать валютный и денежный рынки. Кроме того, расходование средств фонда на погашение государственного долга страны и дефицита Пенсионного фонда РФ стало началом создания финансовой устойчивости федерального бюджета, что является важнейшим фактором дальнейшего социально-экономического развития страны.

Однако неполнота аккумулирования конъюнктурных доходов в фонде и имеющиеся недостатки его функционирования не способствовали максимально возможному использованию его в качестве стабилизационного механизма. Так, в целях повышения степени антицикличности проводимой политики необходимо было совершенствовать механизм изъятия природной ренты: целесообразно было бы изымать в Стабилизационный фонд конъюнктурные доходы, получаемые не только от сырой нефти, но и от иных видов углеводородного сырья (природный газ, газовый конденсат) и нефтепродуктов. Кроме того, с целью повышения доходности фонда необходимо было расширить возможности инвестирования средств Стабилизационного фонда, а также подвергнуть определенной корректировке направления использования его средств. Именно поэтому для решения стратегических задач стабилизации государственных финансов и денежно-кредитной политики государства была продолжена работа по совершенствованию механизмов планирования фонда и его использования, которая привела к модификации бюджетных правил и разделению с 2008 года Стабилизационного фонда на Резервный фонд и Фонда национального благосостояния.

## 2.2 Нефтегазовый трансферт, Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в 2008-2012 гг.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» в Бюджетный кодекс была введена глава 13.2 «Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета», которая определила понятие нефтегазовых доходов федерального бюджета, правила их использования и порядок формирования и использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

В основу обновленных бюджетных правил была заложена «концепция ненефтегазового бюджета» (Кудрин, 2006б), согласно которой определенная часть нефтегазовых доходов ежегодно направлялась на финансирование расходов федерального бюджета в виде нефтегазового трансферта, размер которого утверждался федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и в соответствии с БК РФ составлял 3,7% прогнозируемого объема ВВП на соответствующий год. После завершения формирования нефтегазового трансферта в полном объеме оставшиеся нефтегазовые доходы должны были направляться в Резервный фонд, а в случае недостаточности денежных средств для формирования нефтегазового трансферта Резервный фонд должен был служить источником компенсации выпадающих доходов.

В соответствии с обновленной концепцией Резервный фонд стал представлять собой часть средств федерального бюджета, которые призваны обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Исходя из положения Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции 2008 года максимальный размер Резервного фонда закреплялся на уровне 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП, который указывался в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (БК РФ, ред. 2008 г., п. 2, ст.96.6).

Фонд национального благосостояния является частью средств федерального бюджета, которые направляются на обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан, а также на поддержание сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (БК РФ, п. 1 ст. 96.10). На основании Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г., средства этого Фонда должны идти на повышение качества жизни людей и развитие экономики, «должны работать на улучшение благосостояния как будущих, так и нынешних поколений».

Основным источником формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являлись нефтегазовые доходы страны, а именно(БК РФ, ред. 2008, п. 2 ст. 96.8):

* налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный, газовый конденсат);
* вывозные таможенные пошлины на нефть сырую;
* вывозные таможенные пошлины на газ природный;
* вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти.

В том случае, если накопленный объем средств Резервного фонда достигал (превышал) его нормативную величину оставшиеся сверхдоходы должны были поступать в Фонд национального благосостояния. Кроме того, в фонды перечислялись доходы, полученные от управления их средствами, в соответствии с действовавшим законодательством. В общем виде схема формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния представлена на Рис. 2.

Как уже отмечалось ранее, средства Резервного фонда могли использоваться для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, в случае недостаточности нефтегазовых доходов, а также для досрочного погашения государственного внешнего долга.

Здесь стоит отметить, что использование средств Резервного фонда на финансирование нефтегазового трансферта позволяет проводить сбалансированную бюджетную политику и обеспечивать стабильное социально-экономическое развитие страны, снижая его зависимость от колебаний на мировых товарно-сырьевых рынках в периоды неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры цен на энергоресурсы.

**Схема учета нефтегазовых доходов в 2008-2010гг.**

Рис. 2

Говоря о том, что средства Резервного фонда могут быть использованы для досрочного погашения государственного внешнего фонда, необходимо подчеркнуть, что эта мера направлена на снижение долговой нагрузки федерального бюджеты за счет незапланированных доходов и позволяет экономить средства федерального бюджета за счет сокращения расходов на обслуживание долговых обязательств.

Что касается средств Фонда национального благосостояния, то они предназначаются на цели, отличные от целей стабилизационных фондов, а именно, служат для долгосрочного межпоколенного выравнивания доходов. Первоначально направления расходования средств Фонда национального благосостояния не были определены, что обусловлено важнейшим фундаментальным свойством будущего – его неопределенностью и невозможностью в настоящее время четко определить конкретные направления расходования средств. Однако затем была сформулирована цель – использование средств Фонда для финансовой поддержки пенсионной системы страны в связи с увеличением численности пенсионеров с одновременным снижением численности экономически активного населения, поэтому в соответствии с БК РФ средства Фонда национального благосостояния направляются на «обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан, а также на поддержание сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации» (БК РФ, п. 1 ст. 96.10).

Порядок софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан определен в Федеральном законе от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ  «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

Все вышеуказанные нормы и требования, связанные с формированием и использованием средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния были закреплены в Бюджетном Кодексе Российской Федерации и иных нормативно-правовых актах. Однако из-за резкого падения доходов федерального бюджета (как нефтегазовых, так и ненефтегазовых) в период мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. указанные нормы были изменены, и действие ранее существующих бюджетных правил было приостановлено.

Так, с 1 января 2010 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета в полном объеме, а также доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния направлялись на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. Объемы средств, накопленные в фондах за предыдущие годы, также использовались для финансирования дефицита федерального бюджета и утверждались федеральным законом в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета.[[2]](#footnote-3)В целом, динамика объемов средств фондов за 2008-2012 гг. представлена ниже (Таб. 4):

*Таблица 4*

**Совокупный объем средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2008-2012 гг.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 01.02.08 | 01.01.09 | 01.01.10 | 01.01.11 | 01.01.12 | 01.01.13 |
| *в млрд. руб.* |  |  |  |  |  |  |
| Резервный фонд | 3 057,85 | 4 027,64 | 1 830,51 | 775,21 | 811,52 | 1 885,68 |
| Фонда национального благосостояния | 783,31 | 2 584,49 | 2 769,02 | 2 695,52 | 2 794,43 | 2 690,63 |
| *в млрд. долл.* |  |  |  |  |  |  |
| Резервный фонд | 125,19 | 137,09 | 60,52 | 25,44 | 25,21 | 62,08 |
| Фонда национального благосостояния | 32,00 | 87,97 | 91,56 | 88,44 | 86,79 | 88,59 |
| *в % ВВП* |  |  |  |  |  |  |
| Резервный фонд | 7,4% | 9,8% | 4,7% | 1,7% | 1,5% | 3,0% |
| Фонда национального благосостояния | 1,9% | 6,3% | 7,1% | 6,0% | 5,1% | 4,3% |

Источник: Данные, представленные на официальном сайте Минфина России

Меры по приостановлению зачисления нефтегазовых доходов в фонды и использованию уже накопленных денежных средств были введены в рамках реализации антикризисной политики в связи с нестабильностью на мировом рынке сырьевых ресурсов и необходимостью преодоления последствий финансового кризиса. В основу мер по выходу из кризиса и модернизации российской экономики легли следующие нормативные правовые акты:

* План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики (утвержден Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным от 6 ноября 2008 года № 4863п-П13)
* Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (одобрена на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 9 апреля 2009 г. № 11)
* Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (одобрено на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 30 декабря 2009 г. № 42).

В части использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния для реализации антикризисной политики был принят ряд нормативных правовых актов, основные положения которых представлены в Приложении 1.

Основными приоритетами антикризисной политики являлись:

* выполнение в полном объеме социальных обязательств государства перед населением и развитие человеческого потенциала,
* сохранение и развитие промышленного и технологического потенциала для будущего роста,
* активизация внутреннего спроса на российские товары как основы для восстановления экономического роста,
* стимулирование инноваций и структурная перестройка экономики,
* создание благоприятных условий для экономического подъема за счет совершенствования важнейших рыночных институтов, снятия барьеров для предпринимательской деятельности,
* формирование мощной финансовой системы как надежной основы для развития национальной экономики,
* обеспечение макроэкономической стабильности, сохранение доверия российских и иностранных инвесторов.[[3]](#footnote-4)

Именно за счет имеющихся резервов, накопленных в предыдущие годы, Правительство РФ смогло исполнить свои расходные обязательства и смягчить воздействие кризиса на граждан и экономику в целом. Данные о движении средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния по счету Федерального Казначейства в Банке России в период проведения антикризисных мер представлены в Приложении 2. Сводные данные об использовании денежных средств фондов представлены в таблице 5.

*Таблица 5*

**Использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2009-2010 гг., млрд. рублей**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 2009 | 2010 |
| Всего | 2945 | 1131 |
| Прямые расходы | 2451 | 997 |
| трансферты в ПФР на софинансирование |  | 2,5 |
| финансирование нефтегазового трансферта и общего дефицита федерального бюджета | 2451 | 970 |
| покрытие дефицита ФСС |  | 25 |
| Поддержка финансового сектора | 494 | 134 |

Источник: Лебединская Е. Роль нефтегазовых фондов в России

Общая же динамика объемов средств нефтегазовых фондов в России за период с 2004 года характеризуется существенным ростом резервов в период благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры 2004-2008 гг., резким спадом в кризисные годы и постепенным восстановлением в посткризисный период (Рис. 3).

**Динамика средств нефтегазовых фондов в России в 2004-2012 годах, млрд. рублей**

Источник: Данные, представленные на официальных сайтах Минфина России и Росстата

Рис. 3

Однако, несмотря на то, что резервные средства были использованы на покрытие дефицита бюджета и финансирование выпадающих доходов, внутренний сектор российской экономики, по сути, не увидел необходимых инвестиций для развития в столь сложный период, когда доходы реального сектора смогли бы хотя бы в какой-то мере компенсировать недостаток средств в связи с неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой.

Кроме того, явно негативным фактом оказалось и то, что для поддержания финансовой системы страны были израсходованы и средства Фонда национального благосостояния (что полностью противоречит целям его создания), так как объем средств Резервного фонда оказался недостаточным для поддержания бюджетных расходов и преодоления кризисной ситуации в экономике.

В связи с этим работа по пересмотру действовавших механизмов стабилизации, направленная на их модернизацию и совершенствование была продолжена. По результатам проделанной работы было принято решение о переходе к новым бюджетным правилам, об особенностях которых будет рассказано в следующей части данной главы.

## 2.3 Новые бюджетные правила: с 2013 г.

Таким образом, мы видим, что в течение первого десятилетия XXI века Правительством России и Центральным банком на постоянной основе проводилась политика снижения зависимости экономики и бюджетной системы от нефтегазовых доходов. За период 2002-2012 гг. была заложена определенная основа, в том числе и в виде нормативной базы, для эффективного управления нефтегазовыми доходами государства и сбережения их части в специально созданных фондах, с целью стабилизации экономики страны. Кроме того, очень важно, что эффективность проводимой политики и ее рациональность были проверены в условиях мирового финансового кризиса, который показал, что наличие резервов позволяет если не полностью, то в значительной мере сгладить негативное воздействие на экономику страны. В связи с этим в посткризисный период продолжился процесс реформирования бюджетной системы, и на основании Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 гг. были разработаны новые бюджетные правила по управлению нефтегазовыми доходами федерального бюджета, которые утверждены Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» и вступили в силу 1 января 2013г.

В основу новых бюджетных правил заложена концепция прогнозирования нефтегазовых доходов федерального бюджета на основании базовой цены на нефть марки Urals. Базовая цена на нефть определяется как скользящая средняя за последние пять лет с ежегодным увеличение расчетного периода на 1 год до достижения 10-летнего периода, то есть если в 2013 году при расчете базовой цены используется динамика мировых цен на нефть за последние пять лет, то к 2018 году расчет будет производиться на основании цен за предыдущие десять лет. Базовая цена будет учитываться при прогнозировании нефтегазовых доходов федерального бюджета. При этом стоит отметить, что Бюджетный кодекс к нефтегазовым доходам относит доходы федерального бюджета от уплаты (БК РФ, ст. 96.6):

* налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);
* вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
* вывозных таможенных пошлин на газ природный;
* вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Предельный объем расходования средств федерального бюджета на очередной финансовый год определяется как расчетная величина доходов при базовой цене на нефть, увеличенная на 1% ВВП.

В случае благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, когда мировая цена на нефть превышает базовую, сверхдоходы нефтегазового сектора будут направляться в Резервный фонд. Зачисление средств в Резервный фонд будет осуществляться до тех пор, пока его величина не достигнет установленной законом верхней границы в 7% ВВП (то есть нормативная величина Резервного фонда снижается на 3 процентных пункта ВВП по отношению к действующим в 2008 году правилам).

После того, как нормативная величина Резервного фонда будет достигнута, закон о федеральном бюджете должен предусматривать сбережение не менее 50% дополнительных нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния, а оставшаяся часть сверхдоходов может быть инвестирована в инфраструктурные и иные приоритетные проекты, не влекущие за собой длительных обязательств.

Кроме того, здесь стоит отметить, что с 1 февраля 2016 года Резервный фонд и Фонд национального благосостояния будут также пополняться за счет доходов от управления их средствами, пока же, в соответствии с действующим законодательством[[4]](#footnote-5) доходы от управления средствами Фондов направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. В общем виде зачисление нефтегазовых доходов в федеральный бюджет, Резервный фонд и Фонд национального благосостояния может быть представлено в следующем виде (Рис. 4):

**Схема учета нефтегазовых доходов с 2013 года**

Рис. 4

Таким образом, мне бы хотелось отметить, что в данной главе мною были изучены основные тенденции в сфере бюджетного законодательства, касающиеся управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета и их использования, за период с начала 2000-х годов. Приведенные данные свидетельствуют о постоянно проводимой работе по выработке наиболее оптимальных механизмов бюджетной политики, способствующих смягчению негативных шоков на мировых сырьевых рынках и снижению зависимости бюджетной системы России от внешнеэкономической конъюнктуры.

Анализ эффективности новых бюджетных правил и оценка целесообразности их введения приведены в следующей части данной работы.

# Глава 3. Целесообразность введения новых бюджетных правил и оценка их эффективности

Как уже отмечалось ранее, общей предпосылкой для установления специальных правил управления нефтегазовыми доходами служит сочетание важной роли, которую играет в российской экономике добыча и экспорт углеводородов с непредсказуемыми колебаниями их цен.

Бюджетная политика в 2000-е годы долгое время определялась воспоминаниями о болезненном кризисе 1998 года, когда падение цен на нефть до уровня 12 долларов за баррель привело к острому долговому и валютному кризису (Гурвич, 2012). После этого с целью стабилизации экономики и обеспечения сбалансированности бюджетной системы проводилась политика по сокращению государственных расходов и введению бюджетных правил, которые предусматривали сбережение части нефтяных доходов при повышении мировых цен на углеводороды с тем, чтобы можно было покрыть потери бюджета в случае нового снижения их цен. Последовательное удорожание нефти и газа вплоть до рекордно высоких значений, зафиксированных в середине 2008 года, когда цена на нефть марки Urals возросла до 141 доллара за баррель (Energy Information Administration (EIA), 2012), а цена на газ достигла уровня 576 долларов за тысячу кубометров (International Monetary Fund (IMF), 2012), привело к тому, что бюджет устойчиво исполнялся с профицитом, размеры которого в 2004-2008 гг. составляли от 4 до 8% ВВП[[5]](#footnote-6).

Однако в 2009 году международный финансовый кризис резко сократил бюджетные доходы, а усилия властей по смягчению последствий кризиса посредством принятия дополнительных расходных обязательств заметно усилили риски неустойчивости бюджетной системы. В чрезвычайных условиях глобального экономического кризиса произошел отход от бюджетных правил: бюджетные доходы, получаемые за счет высоких текущих цен на нефть, стали направляться не в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а на финансирование текущих расходов федерального бюджета.

При этом стоит отметить, что наращивание расходов в посткризисный период не всегда диктовалось логикой противодействия кризису. Так, значительная часть дополнительных расходов носила не разовый (как принято в рамках антикризисных программ), а долгосрочный характер. Например, расходы пенсионной системы были увеличены более чем на три процентных пункта ВВП.[[6]](#footnote-7) Кроме того, были приняты политические решения о финансировании масштабных инфраструктурных проектов в рамках подготовки к зимним Олимпийским играм 2014 г. в г. Сочи, проведению саммита АТЭС во Владивостоке в сентябре 2012 г., чемпионата мира по футболу в 2018 г.[[7]](#footnote-8)

Все эти обстоятельства заметно усиливают существующие риски неустойчивости бюджетной системы, такие как:

* вероятность сохранения дефицита федерального бюджета даже при высоких текущих ценах на нефть;
* невозможность существенного сокращения имеющихся социальных обязательств, а также перспектива роста расходов в связи с неблагоприятным демографическим трендом в условиях несбалансированности Пенсионного фонда;
* нежелательность повышения налоговой нагрузки на экономику, вероятное сокращение доходов бюджета в среднесрочной перспективе;
* ограниченные возможности для структурного маневра в целях модернизации экономики.

В настоящее время нефтегазовый сектор обеспечивает примерно 2/3 российского экспорта и около половины поступлений в федеральный бюджет[[8]](#footnote-9). Как следствие, основные бюджетные и макроэкономические параметры в значительной степени зависят от неустойчивой и трудно прогнозируемой внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего, динамики мировых цен на нефть.

В целом за последнее десятилетие зависимость федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации от нефтегазовых доходов существенно выросла. Если в 2006 году федеральный бюджет мог быть сведен без дефицита при цене нефти 24,6 долл. за баррель, в 2011-ом профицит достигнут при среднегодовых 101 долл. за баррель, в 2012 году цена сбалансированности заметно выше – 116 долл. за баррель (Масленников, 2012). При этом если в 2000 году доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составляла около 20%, то к 2004 году она выросла до 30%, а в 2011 году нефтегазовые доходы составляют около половины от всех доходов, о чем свидетельствуют приведенные ниже данные (Таб. 6, Рис. 5, Рис. 6). В таких условиях существенное снижение цены на нефть может привести к значительному сокращению доходной части бюджета и росту его дефицита.

*Таблица 6*

**Основные характеристики федерального бюджета**

**в 2002-2012 годах, % ВВП**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Среднегодовая цена на нефть, долл./барр. | 23,7 | 27,2 | 34,4 | 50,6 | 61,1 | 69,3 | 94,4 | 61,1 | 78,2 | 109,3 | 109,0 |
| Доходы | 20,4 | 19,5 | 20,1 | 23,7 | 23,3 | 23,4 | 22,5 | 18,9 | 17,9 | 20,4 | 20,6 |
| Нефтегазовые доходы | 4,3 | 4,9 | 6,1 | 9,9 | 10,9 | 8,7 | 10,6 | 7,7 | 8,3 | 10,3 | 10,3 |
| Ненефтегазовые доходы | 16,0 | 14,6 | 14,0 | 13,8 | 12,4 | 14,7 | 11,8 | 11,2 | 9,6 | 10,1 | 10,3 |
| Расходы | 19,0 | 17,8 | 15,8 | 16,3 | 15,9 | 18,0 | 18,3 | 24,9 | 22,4 | 20,0 | 21,0 |
| Дефицит/профицит | 1,4 | 1,7 | 4,3 | 7,5 | 7,4 | 5,4 | 4,1 | -6,0 | -4,5 | 0,4 | -0,4 |
| Ненефтегазовый дефицит | -2,9 | -3,2 | -1,8 | -2,5 | -3,5 | -3,3 | -6,5 | -13,7 | -12,8 | -9,9 | -10,7 |

Источник: Данные на основании Федеральных законов об исполнении федерального бюджета Российской Федерации в период 2002-2011 гг., Федерального закона от 30.11.2011г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»

**Динамика поступления доходов федерального бюджета в 2008-2012 годах**

**в % ВВП**

Источник: Материалы расширенной коллегии Минфина России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы России в 2012 году»

Рис. 5

**Соотношение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета в 2008-2012 годах**

****

Источник: Материалы расширенной коллегии Минфина России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы России в 2012 году»

Рис. 6

В настоящее время снижение цены на нефть марки Urals на 10% приводит к уменьшению доходов федерального бюджета на 1,1% ВВП. При колебаниях среднегодовых мировых цен на нефть за последние 10 лет от 24 до 109 долларов США за баррель нефтегазовые доходы федерального бюджета изменялись в пределах от 4,3% до 10,3% ВВП.

Отсутствие четких механизмов управления нефтегазовыми доходами бюджета делает российскую экономику уязвимой к внешним шокам, повышает макроэкономические риски и существенно ослабляет инвестиционную привлекательность.

В контексте этих рисков ключевые задачи в области бюджетно-налоговой политики состоят в обеспечении долгосрочной макроэкономической стабильности, ответственном исполнении принятых обязательств наиболее эффективным способом и стимулировании устойчивого экономического роста посредством налоговых и бюджетных механизмов.

Для реализации поставленных задач в 2012 году было принято решение о восстановлении «бюджетных правил», регулирующих использование бюджетных доходов, связанных с колебанием цен на природные ресурсы. Вступившие в силу с 1 января 2013 г. новые бюджетные правила, как уже отмечалось ранее, предполагают установление верхнего предела федеральных расходов, которые будут ограничиваться суммой нефтегазовых доходов (с учетом средней за несколько лет цены нефти) и ненефтегазовых доходов, увеличенной на 1% ВВП.

Принятие данных правил в том виде, в котором они сейчас существуют, решает задачу «законодательного закрепления бюджетных (фискальных) правил, регулирующих использование нефтегазовых доходов и определяющих ограничения дефицита федерального бюджета» Государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами». Государственная программа утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 293-р[[9]](#footnote-10), ее целью является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами. Принятые правила направлены на достижение цели Государственной программы, а также на сокращение зависимости доходной части федерального бюджета от нефтегазовых доходов.

Утвержденные бюджетные правила создали условия для установления предельных расходов (а значит и уровня дефицита) бюджета на основе не прогнозируемой, а расчетной цены на нефть, определяемой как среднее значение цен за ряд предыдущих лет. Такой механизм формирования базовой цены позволяет избежать субъективизма при ее установлении, который возникал ранее при прогнозировании цен, обеспечивает ее гибкую адаптацию к циклическим изменениям внешнеэкономической конъюнктуры и в то же время делает ее устойчивой по отношению к краткосрочным колебаниям.

Введение бюджетных правил позволит уйти от чрезмерного наращивания государственных расходов, характерного для российской экономики, о чем свидетельствуют данные таблицы 6, демонстрирующие динамику роста расходов федерального бюджета относительно ВВП за последнее десятилетие. В отсутствии жестких правил, регламентирующих проведение бюджетной политики, высокие цены на нефть создают соблазн популистского наращивания расходов бюджета (Кудрин, 2012). Исходя из положений экономики общественного сектора, наращивание государственных расходов ставит перед правительством страны проблему альтернативных издержек. Для того, чтобы обеспечить рост расходов, необходимо либо увеличить дефицит, либо способствовать увеличению доходной части бюджета за счет налогов. Рост дефицита требует, в конце концов, его финансирования за счет заемных источников, что может оказать негативное инфляционное воздействие на экономику. Увеличение же налогового бремени отрицательно скажется на развитии частного сектора, вызовет недовольство населения, будет способствовать «уходу экономики в тень» (Колосницына, 2003). Однако в ресурсодобывающих странах наращивание государственных расходов, на первый взгляд, возможно без каких-либо проблем лишь за счет благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, чем и пользуются многие правительства. Но стоит отметить, что такой подход к управлению сырьевыми доходами нецелесообразен по ряду причин.

Во-первых, высокая степень волатильности и непредсказуемости внешнеэкономической конъюнктуры, о которой говорилось ранее, ведет к рискам неисполнения принятых расходных обязательств в периоды внешних шоков и резкого падения цен на нефть. Во-вторых, активное наращивание расходов бюджета стимулирует избыточный внутренний спрос, что ведет к росту инфляции, которая в свою очередь снижает конкурентоспособность отечественной продукции. Кроме того, рост государственных расходов в период высоких цен снижает качество управления государственными финансами, ведет к появлению неэффективных расходов. Как результат, происходит расширение государственного сектора, вытеснение частных инвестиций, ухудшение инвестиционного климата, замедление экономического роста.

В этой связи вопросы государственного регулирования экономики в современных условиях являются ключевыми. Здесь стоит заметить, что положения классической политической экономии, в основе которой лежит концепция экономического либерализма, базирующаяся на принципах невмешательства государства в экономику и выполнения им функций «ночного сторожа» (установление правил поведения экономических агентов и контроль за их соблюдением), оказались лишь идеальной моделью, которая не встречается в реальном мире (Ядгаров, 2000). Как результат, появились иные взгляды на роль государственного регулирования экономики, среди которых мне бы хотелось отметить два основных направления: кейнсианство и неолиберализм. Согласно экономической теории Кейнса и его последователей, государственные расходы оказывают непосредственное влияние на величину совокупного спроса и сильное мультипликативное воздействие на потребительские расходы, а значит, проводимая государством фискальная политика по увеличению расходов будет стимулировать рост ВВП. Однако, как показывает исторический опыт, проведение бюджетной политики, основанной на кейнсианской модели, окажет положительное воздействие на экономику лишь в условиях краткосрочной стабилизации внутренне нестабильной экономики (Агапова, Серегина, 2009). В долгосрочной же перспективе «реализация концепции Кейнса на практике приводит <…> к увеличению общегосударственного бюджетного дефицита и нескончаемой инфляции» (Ховард, Журавлева, 1995, с. 278). Эта двойственность обусловлена тем фактом, что рост государственных расходов до некоторого времени действительно стимулирует экономический рост, так как государство инвестирует в создание инфраструктуры для развития экономики, обеспечивает поддержание отечественного производства посредством государственного заказа, производит общественные блага, однако бесконечный рост государственного сектора приводит к обратным эффектам и замедляет экономический рост (Гортни, 2001). Данная зависимость представляет собой перевернутую параболу (Рис. 7):

**Зависимость темпов экономического роста от размеров государственного сектора**

****

*Источник: Гортни Дж. Пути экономического роста: международный опыт*

Рис. 7

Именно поэтому на смену кейнсиантсву пришел неолиберальный экономический курс, который ставит задачу снижения вмешательства в экономику. Данная задача может быть решена за счет снижения доли государственных расходов и создания необходимых стимулов для привлечения частных инвестиций.

Введение новых бюджетных правил позволяет решить проблему излишнего наращивания бюджетных расходов за счет установления предельного объема расходов федерального бюджета. На основании данного объема будут рассчитываться «потолки» расходования средств по каждой государственной программе Российской Федерации в рамках долгосрочной бюджетной стратегии, что является требованием Государственной программы «Управление государственными финансами». Таким образом, принятие бюджетных правил и установление «потолков» расходов будут способствовать переходу от экстенсивной политики государственных расходов к интенсивной, то есть к повышению качества управления общественными финансами.

Говоря о механизме действия новых правил, стоит отметить, что они реализуют следующий общий подход. В случае, если цена 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).

В том случае, если бы данное бюджетное правило по определению базовой цены в том виде, в котором оно существует на сегодняшний день, было введено с 2004 года, при принятии решения о создании Стабилизационного фонда, или даже с 2008 года вместо введения понятия нефтегазового трансферта, то базовая цена в рассматриваемый период была бы ниже фактической, а значит, даже в период мирового финансового кризиса и резкого падения цены на нефть, происходило бы не сокращение поступления доходов бюджета по отношению к прогнозному уровню, а наоборот, накопление дополнительных нефтегазовых доходов (Рис. 8). Иными словами, если бы в начале 2000-х гг. бюджетная политика в нашей стране проводилась в рамках жестких бюджетных ограничений, то сбалансированность бюджетной системы была бы достигнута даже в периоды крайне неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, и сегодня сбалансированность бюджета достигалась бы при цене на нефть равной порядка 70 долл. США за баррель, а не 115 долл. США за баррель, как это было в 2012 году.

**Цена на нефть при применении бюджетных правил**

**(долл. США/барр.)**

Рис. 8

Кроме того, как видно из представленной диаграммы, базовая цена была практически вдвое ниже фактической в периоды существенного роста цен на нефть в 2005-2008 гг. и в 2010-2011 гг., а значит, в эти годы накопление средств в Стабилизационном (Резервном) фонде проходило бы ускоренными темпами, и полученные дополнительные нефтегазовые доходы могли бы быть направлены на финансирование инфраструктурных или иных инвестиционных проектов с целью модернизации различных секторов и диверсификации экономики России в рамках политики по снижению зависимости от сырьевого сектора.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что задача по обеспечению долгосрочной сбалансированности бюджета может быть решена путем использование для расчета нефтегазовых доходов бюджета базовой цены на нефть, рассчитанной как скользящая средняя за ряд предшествующих лет.

Кроме того, говоря о целесообразности введения новых бюджетных правил, стоит отметить, что, так как их введение позволило создать методологическую базу для определения предельных объемов бюджетных расходов и допустимого дефицита, а также для разграничения финансовых ресурсов на стабильные и конъюнктурные, то сейчас есть возможность не только избежать неоправданного и не обеспеченного доходами наращивания расходных обязательств, но и, напротив, гарантировать необходимый уровень ресурсов для исполнения уже принятых решений.

В целом, введение бюджетных правил позволит в 2013–2015 годах снизить зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, повысить устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, сократить дефицит федерального бюджета, в том числе ненефтегазовый. Ожидается, что федеральный бюджет в 2015 г. будет бездефицитным (см. Таб.7).

*Таблица 7*

**Основные характеристики федерального бюджета в 2010-2015 годах,**

**в % ВВП**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | Факт | | |  | ФЗ-216 | | |
| **2010** | **2011** | **2012** |  | **2013** | **2014** | **2015** |
| Доходы | 18,4 | 20,9 | 20,6 | | 19,3 | 19,0 | 18,8 |
| - в том числе нефтегазовые | 8,5 | 10,3 | 10,3 | | 8,9 | 8,5 | 8,3 |
| Расходы | 22,4 | 20,1 | 21,0 | | 20,1 | 19,2 | 18,8 |
| Дефицит/профицит | -4,0 | 0,8 | -0,4 | | -0,8 | -0,2 | 0,0 |
| - в том числе ненефтегазовый дефицит | -12,5 | -9,5 | -10,7 | | -9,7 | -8,7 | -8,3 |
| Факт и оценка ВВП,  млрд. руб. | 45166 | 54369 | 61238 | | 66 515 | 73 993 | 82 937 |

Источник: Материалы расширенной коллегии Минфина России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы России в 2012 году», Федеральный закон от 3.12.2012г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

Принятие бюджетных правил, по оценке, приведет к снижению расходов федерального бюджета при базовой цене с 21,1% ВВП в 2012 году до 17,8% ВВП в 2020 году.

При умеренном росте нефтяных цен до 2020 года (среднегодовая стоимость нефти составляет около 100 долларов США за баррель в ценах 2011 года) ненефтегазовый дефицит сократится с 10,6% ВВП до 7,8% ВВП, что будет свидетельствовать об эффективности новых правил с точки зрения сбалансированности бюджетной системы.

Сбережение дополнительных нефтегазовых доходов в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния, предусмотренное введенными правилами, соответствует рекомендациям Международного Валютного Фонда (МВФ) по применению мер антициклической политики при колебании цен на биржевые товары (IMF Outlook, 2012). При этом, на мой взгляд, сокращение предельного размера средств Резервного фонда с 10% ВВП до 7% ВВП является оправданной мерой, так как данный объем, с одной стороны, позволяет говорить о создании определенной «подушки безопасности» в случае резкого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и мировой финансовой ситуации, а с другой стороны, не порождает излишнее резервирование, а сохраняет денежные средства в экономике с целью ее развития.

Кроме того, тот факт, что после достижения Резервным фондом уровня в 7% ВВП, до половины средств сверх этой планки может направляться на финансирование инвестиционных, в первую очередь, инфраструктурных проектов, также должен способствовать развитию несырьевых секторов экономики России, что позволит снизить зависимость не только бюджета, но и экономики в целом от экспорта ресурсов.

Здесь же стоит отметить, что залогом успешной деятельности суверенных фондов является реализация эффективной инвестиционной стратегии, которая позволяет не только сохранить средства в фонде , но и приумножить. Именно поэтому работа по совершенствованию механизмов управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета продолжается. Так, на рассмотрении в Государственной Думе сейчас находится законопроект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установлении требований к работникам специализированной финансовой организации, учреждаемой Правительством Российской Федерации», который предусматривает создание специализированной финансовой организации (Российского финансового агентства), осуществляющей функции по размещению и учету финансовых активов Российской Федерации, в том числе средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Мировой опыт управления суверенными фондами показывает, что характер инвестиционной политики во многом определяется типом фонда. Так, стабилизационные фонды ведут консервативную инвестиционную политику, вкладывая средства в низкодоходные инструменты с низкими рисками, в то время как средства фондов будущих поколений инвестируются в диверсифицированный пакет активов с большей доходностью и большими рисками (Пупынин, 2011). Это отличие обусловлено тем фактом, что в случае стабилизационных фондов должны быть созданы механизмы оперативного изъятия средств с целью финансирования выпадающих доходов бюджета в период внешних шоков, задачей же фондов будущих поколения является максимизация доходов в долгосрочной перспективе. В таблице 8 представлена структура активов суверенных фондов ряда стран с различными целями и инвестиционными стратегиями.

*Таблица 8*

**Инвестиционные стратегии различных суверенных фондов: структура активов, %**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Категория фонда | Наличность/ депозиты | Инструменты с фиксированной доходностью | Акции (портфельные инвестиции) | Прямые инвестиции | Другие активы | Примеры |
| Консервативная стратегия (стабилизационная цель) | 20-30 | 50-70 | 0-25 | 0 | 0 | Саудовская Аравия,  Кувейт (резервный  фонд) |
| Получение высокой доходности (портфельные инвесторы) | 5-10 | 10-20 | 50-60 | 5-10 | 10-20 | Абу Даби, Кувейт (фонд будущих поколений),  Норвегия, Сингапур |
| Стратегические инвестиции | 0 | 0 | 30-35 | 50-60 | 10 | Катар, Сингапур  («Темасек») |

Источник: Лебединская Е. Роль нефтегазовых фондов в России

Что касается России, на сегодняшний день политика размещения средств нефтегазовых фондов отличается крайней консервативностью. Резервный фонд и основная часть Фонда национального благосостояния инвестируются только в государственные облигации стран с высоким суверенным рейтингом. Во многом такая ситуация объясняется тем фактом, что Минфину сложно сочетать правоустанавливающие функции с профессиональной работой на финансовых рынках. Именно поэтому создание специализированной организации по управлению финансовыми активами фондов с привлечением высококвалифицированных специалистов в области портфельных инвестиций, позволит повысить эффективность управления средствами фонда и увеличить их доходность за счет инвестирования в акции и инфраструктурные облигации.

В целом же от введения в действие новых бюджетных правил можно ожидать обеспечения макроэкономической стабильности, долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетной системы, защитит от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры. Однако стоит отметить, что благотворное влияние новых бюджетных правил на бюджетную систему и экономику страны в целом будет возможно только в том случае, если принятые правила будут исполняться последовательно и дополняться проведением политики по постепенной отмене неэффективных бюджетных расходов, повышению качества предоставления важнейших государственных услуг, а также сохранению и наращиванию инвестиционных программ, способствующих ускорению экономического роста. Кроме того, не следует снижать эффективность бюджетных правил путем регулярного принятия бюджетных поправок. Только при этих условиях Правительство сможет накопить Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в достаточном объеме и снизить степень зависимости российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры цен на сырьевые ресурсы.

# Заключение

В качестве объекта исследования данной дипломной работы выступали нефтегазовые доходы федерального бюджета. В процессе написания представленной работы было рассмотрено их влияние на бюджетную систему и экономику страны в целом, изучены основные механизмы минимизации рисков, возникающих в связи с высокой степенью зависимости доходов бюджета от сырьевого сектора, и стабилизации экономики, исследованы тенденции, протекавшие в сфере управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета в Российской Федерации в период с 2000 года, проанализированы новые бюджетные правила в части учета нефтегазовых доходов, вступившие в силу с 2013 года, а также даны обоснование целесообразности их введения и оценка эффективности. По результатам проделанной работы можно сделать следующие выводы.

Наличие в стране богатой ресурсной базы оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на экономику. Для того чтобы природные ресурсы стали необходимым толчком для развития потенциала страны, достижения высоких результатов социально-экономического развития и повышения уровня благосостояния населения, необходимо проводить сбалансированную государственную политику, направленную на стабилизацию экономики, минимизацию указанных негативных эффектов от экспорта сырья, а также на снижение зависимости от нефтегазового сектора. Основными приоритетами такой политики должны стать:

* установление пределов расходования доходов, полученных от сырьевого сектора, с учетом долгосрочной стратегии развития;
* аккумулирование и накопление сверхдоходов в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры;
* использование накопленных резервов для финансирования расходных обязательств только в периоды неблагоприятной экономической ситуации;
* инвестирование сверхдоходов от нефтегазового сектора с целью диверсификации экономики и поддержания высокого уровня социального благосостояния граждан;
* предоставление достоверной информации об источниках нефтегазовой прибыли, ожидаемых доходах от продажи сырья, а также о направлениях использования полученных денежных средств, с целью повышения качества управления и борьбы с коррупцией.

Говоря о ситуации в Российской Федерации, стоит отметить, что общей предпосылкой для установления специальных правил управления нефтегазовыми доходами служит сочетание важной роли, которую играет в российской экономике добыча и экспорт углеводородов с непредсказуемыми колебаниями их цен.

Стабилизационные механизмы антициклической политики, направленные на снижение зависимости российской экономики и бюджетной системы от сырьевого сектора, претерпели ряд изменений за последнее десятилетие.

В основу новых бюджетных правил, вступивших в действие с 2013 года, заложена концепция прогнозирования нефтегазовых доходов федерального бюджета на основании базовой цены на нефть марки Urals, которая определяется как скользящая средняя за последние пять лет с ежегодным увеличение расчетного периода на 1 год до достижения 10-летнего периода. При этом предельный объем расходования средств федерального бюджета на очередной финансовый год определяется как расчетная величина доходов при базовой цене на нефть, увеличенная на 1% ВВП. Предполагается также сбережение дополнительных нефтегазовых доходов в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния и их инвестирование в инфраструктурные проекты.

Принятие бюджетных правил и установление «потолков» расходов будут способствовать переходу от экстенсивной политики государственных расходов к интенсивной, то есть к повышению качества управления общественными финансами. Инвестирование нефтегазовых доходов в инфраструктурные и иные приоритетные проекты должно стать толчком для диверсификации экономики и экономического роста.

В целом, соблюдение новых бюджетных правил должно стать эффективным механизмом по снижению зависимости федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, повышению устойчивости и сбалансированности бюджетной системы, сокращению дефицита федерального бюджета, в том числе ненефтегазового, обеспечению макроэкономической стабильности и повышению инвестиционной привлекательности российской экономики.

# 

# Библиографический список:

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 19.06.2001 г. № 80-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 1999 год»
3. Федеральный закон от 23.04.2002 г. № 39-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2000 год»
4. Федеральный закон от 7.06.2003 г. № 67-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2001 год»
5. Федеральный закон от 08.05.2004 г. № 35-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2002 год»
6. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 30-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2003 год»
7. Федеральный закон от 15.04.2006 г. № 52-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2004 год»
8. Федеральный закон РФ от 9.04.2007 г. № 41-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2005 год»
9. Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»
10. Федеральный закон от 3.04.2008 г. № 36-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2006 год»
11. Федеральный закон от 30.08.2008 г. № 56-ФЗ  «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»
12. Федеральный закон от 3.12.2008 г. № 228-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2007 год»
13. Федеральный закон от 28.12.2009 г. № 382-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год»
14. Федеральный закон от 30.09.2010 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации»
15. Федеральный закон от 03.10.2010 г. № 255-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2009 год»
16. Федеральный закон от 7.10.2011 г. № 272-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2010 год»
17. Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»
18. Федеральный закон от 2.10.2012 г. № 151-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2011 год»
19. Федерального закона от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»
20. Федеральный закон от 25.12.2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета»
21. Постановление Правительства РФ от 21.04.2006 г. № 229 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации»
22. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда»
23. Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»
24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4.03.2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами»
25. Бюджетное послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2012-2014 гг. от 29.06.2011г.
26. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 г.
27. План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики (утвержден Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным 6.11.2008 г. № 4863п-П13)
28. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (одобрена на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 9.04.2009 г. № 11)
29. Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (одобрено на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 30.12.2009 г. № 42)
30. Законопроект № 137443-6«О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и установлении требований к работникам специализированной финансовой организации, учреждаемой Правительством Российской Федерации»
31. Пояснительная записка к законопроекту «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета»
32. Протокол № 02 заседания Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации, 22.02.2012 г.
33. Материалы расширенной коллегии Минфина России «Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы России в 2012 году»
34. Материалы расширенной коллегии Минфина России «Основные результаты деятельности Департаментов Министерства финансов российской Федерации в 2012 году и задачи на 2013 год»
35. Аренд Р. Как поддерживать экономический рост в ресурсно-зависимой экономике? // Вопросы экономики. – 2006. – №7. – С. 24-36.
36. Бажан А.И. Стабилизационный фонд: теоретические и практические аспекты // Банковское дело. – 2006. – № 12. – С. 18-22.
37. Восстановление и перспективы дальнейшего развития экономики // Доклад об экономике Росии. – Всемирный банк. – 2013. - № 29.
38. Гортни Дж. Пути экономического роста: международный опыт. М.: Деловой экспресс, 2001.
39. Гурвич Е.Т. Макроэкономическая оценка роли российского нефтегазового сектора // Вопросы экономики. – 2004. - № 10.
40. Гурвич Е.Т. Российская бюджетная политика - новый этап// Журнал «RussianAnalyticalDigest». – 2012. - № 121
41. Гусев К. Стабилизационный фонд: за и против // Банковское дело. – 2006. – № 12. – С. 10-17.
42. Казакевич П.А. Организационные аспекты деятельности суверенных фондов благосостояния //Дайджест финансы. – 2009. – №. 3. – С. 33-41.
43. Как избежать ресурсного проклятия [Текст] / под ред. М. Хамфриса, Д. Сакса и Д. Стиглица; пер. с англ. Н. Автономовой, И. Фридмана под ред. Е. Добрушиной и А.Ю. Кнобеля. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 464 с.
44. Колосницына М.Г. Экономика общественного сектора: государственные расходы // Экономический журнал ВШЭ. – 2003. - № 3. – С. 371-401.
45. Кудрин А. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. – 2006. – № 2. – С. 28-45.
46. Кудрин А. Механизмы формирование ненефтегазового баланса бюджета Российской Федерации // Вопросы экономики. – 2006. – № 8. – С. 4-16.
47. Кудрин А. Чего мы ждем от нового правительства // Экономическая политика. – 2012. – №. 2.
48. Кудрин А. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику России // Вопросы экономики. – 2013. – № 3. – С. 4-19.
49. Лебединская Е. Роль нефтегазовых фондов в России // Вопросы экономики. – 2012. – № 3. – С. 98-119.
50. Макроэкономика: учеб. / Т.А.Агапова, С.Ф. Серегина. – 9-е изд., дополненное. – М.:Маркет ДС, 2009. – 416 с. (Университетская серия)
51. Масленников Н.М. Российская экономика – требуется ресурсный маневр // Доклад Института современного развития. Москва, 2012.
52. Перспективы развития мировой экономики // Worldeconomicoutlook. Russian. Washington, DC: InternationalMonetaryFund, 2012.
53. Петрикова Е.М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка // Финансы и кредит. – 2012. – № 10. – С. 39-50.
54. Пупынин К.Н. Применение зарубежного опыта функционирования суверенныхинвестиционных фондов для Резервного фонда и Фонда национальногоблагосостояния РФ: автореф. дис.... канд. экон. наук. 08.00.14. М.: Государственный университет управления. 2011.
55. Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы. (Выпуск 33) – М.: Институт Гайдара, 2012. 612 с.
56. Серегина С. Стабилизационный фонд РФ: источники формирования, направления использования, макроэкономические функции (материалы к лекциям) // Российский экономический журнал. – 2006. – № 11-12. – С. 57-72.
57. Сухарев А.Н. Стабилизационный фонд РФ: опыт государственного сбережения и стабилизации экономики в 2004-2007 гг. // Финансы и кредит. – 2010. – №16. – С. 41-49.
58. Сухарев А. Н. Финансовые механизмы формирования и использования суверенных фондов // Финансы и кредит. – 2010. – № 18. – С. 28-33.
59. Ховард К., Журавлева Г. Принципы экономики свободной рыночной системы (Экономикс). – М.: «Златоуст», 1995. – 326 с.
60. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны/

С. Синельников-Мурылев [и др.]. – М. : Ин-т Гайдара, 2010. – 72 с. : ил. – (Научные труды / Ин-т эконом. политики им. Е. Т. Гайдара; № 147P)

1. ЯдгаровЯ.С. История экономических учений: Учебник для вузов. 3-е издание. – М.: Инфра-М. – 320 с.
2. Annual Energy Outlook 2012 // U.S. Energy Information Administration (EIA), Washington, DC, 2012.
3. Auty, R. Resource Abundance and Economic Development // Oxford: Oxford University Press, 2001.
4. Corden, W.M. Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation // Oxford Economic Papers, 1984. Vol.36.
5. Davis, J., Ossowski, R., Daniel, J. A., and Barnett, S., Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources. In Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries, (Davis, J.M., Ossowski, R., and Fedilino, A., (eds.) Washington D.C.: IMF 2003).
6. Fasano U. Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries. IMF Working Paper. Washington D.C.: IMF 2000.
7. Gylfason T. National Resources and Economic Growth: What is the Connection? // CESifo Working Paper, 2001. No. 530. August.
8. Murphy, K., Schleifer, A. and Vishny, R.W. Industrialisation and the Big Push// Journal of PoliticalEconomy, 1989. Vol. 97, No.5. October.
9. Stevens, P. Resource Impact: Curse or Blessing? // Journal of Energy Literature, 2003. Vol. 1, No. 1.
10. Tsui K. More Oil, Less Democracy? Theory and Evidence from Crude Oil Discoveries. 2005. (<http://areweb.berkeley.edu/fields/erep/seminar/s2006/KTsuijobmarketpaper.pdf>)
11. UN Millennium Project. 2005. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: Earthscan.
12. Watkins M. H. A Staple Theory of Economic Growth// Canadian Journal of Economics and Political Science, 1963. Vol. 29. May.
13. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации (<http://www.roskazna.ru/>)
14. Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации (<http://www.roskazna.ru/>)
15. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/>)

# Приложение 1

**Антикризисная политика Правительства РФ в 2008-2010 гг. в части управления нефтегазовыми доходами**

|  |  |
| --- | --- |
| Федеральный закон от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» | Средства Фонда национального благосостояния могут быть размещены во Внешэкономбанке на депозиты сроком до 31 декабря 2019 г. включительно на общую сумму не более 450 млрд. рублей. Эти средства будут направлены на выдачу кредитов ОАО «Банк ВТБ» и ОАО «Россельхозбанк», а также другим российским кредитным организациям при соблюдении ими определенных условий. |
| Постановление Правительства РФ от 15 октября 2008 г. № 766 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18» | Скорректирован порядок управления средствами Фонда национального благосостояния:  - определены условия размещения средств Фонда на депозитах во Внешэкономбанке;  - перечень финансовых активов, в которые разрешено размещать средства Фонда, дополнен долговыми обязательствами и акциями юридических лиц, а также паями (долями участия) инвестиционных фондов;  - отменяется требование о том, чтобы в общем объеме размещенных средств Фонда доля долговых обязательств иностранных государств составляла не менее 50%. |
| Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» | Изменения вносятся в отдельные законодательные акты в связи с принятием ФЗ о бюджете на 2009, 2010, 2011 гг.  Средства Фонда национального благосостояния разрешено размещать в депозиты и остатки на банковских счетах Внешэкономбанка.  Расширены полномочия Правительства РФ по оперативному управлению бюджетными потоками в условиях воздействия мирового финансового кризиса на экономику России. Так, Правительство РФ в 2009 году сможет без внесения изменений в закон о федеральном бюджете принимать решения об использовании средств Резервного фонда и иных остатков средств федерального бюджета на осуществление выплат, сокращающих долговых обязательства, и на сокращение заимствований и обеспечение сбалансированности федерального бюджета. Также оно наделяется правом перераспределять бюджетные ассигнования между текущим финансовым годом и плановым периодом. |
| Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» | Изменения вносятся в Бюджетный кодекс РФ.  Все средства нефтегазовых доходов будут поступать в нефтегазовый трансферт до достижения его объема, утвержденного в федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов, и только затем направляться в Резервный фонд. |
| Распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 271-р «О направлении в первом полугодии 2009 г. средств на финансовое обеспечение сбалансированности федерального бюджета» | В первом полугодии 2009 г. из Резервного фонда на финансовое обеспечение сбалансированности федерального бюджета направлено до 1 603 977 300 тыс. рублей. |
| Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» | Изменения вносятся в БК РФ и в отдельные законодательные акты и направлены на обеспечение сбалансированности федерального бюджета в условиях мирового финансового кризиса.  Установлен особый порядок использования средств Резервного фонда для финансирования дефицита федерального бюджета. |
| Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» | Изменения вносятся в ФЗ о бюджете на 2009, 2010, 2011 гг. в связи с уточнением прогноза социально-экономического развития РФ на 2009 г. и с необходимостью реализации программы антикризисных мер Правительства РФ.  Доходы федерального бюджета сокращаются, расходы увеличиваются (в основном за счет средств Резервного фонда), таким образом, бюджет на 2009 г. будет дефицитным. Дефицит составляет 2 978 398 млн. руб.  Дополнительные средства направляются, в частности, на увеличение социальных выплат, на поддержку рынка труда, отдельных отраслей экономики, банковского сектора, предоставление финансовой помощи субъектам РФ и государственным внебюджетным фондам. |
| Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» | Средства Фонда национального благосостояния в размере 40 млрд. руб. предусмотрены для выдачи кредитов ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию». Эти средства размещаются во Внешэкономбанке на депозиты по ставке 8,5% годовых. Процентная ставка кредитования - 9,5% годовых. |
| Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 597 «О внесении изменения в Требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния» | На депозитах Внешэкономбанка планируется дополнительно разместить средства Фонда национального благосостояния в размере 30 млрд. руб. Указанные средства будут направлены на кредитование субъектов малого и среднего предпринимательства.  Крайний срок возврата размещаемых денежных средств - 31 декабря 2017 г. Проценты от их размещения выплачиваются ежеквартально по ставке 8,5% годовых.  Конкретные суммы и сроки размещения денежных средств Фонда определит Минфин России. |
| Федеральный закон от 22 сентября 2009 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» | Федеральный закон направлен на привлечение дополнительных доходов в федеральный бюджет.  Теперь в федеральный бюджет будут зачисляться все доходы от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного). Ранее 5% от них направлялись в региональные бюджеты. По предварительным подсчетам данная мера позволит пополнить федеральный бюджет в 2010 г. не менее чем на 46,5 млрд. руб., в 2011 г. - 50,9 млрд. руб., в 2012 г. - 55 млрд. руб.  С 1 января 2010 г. до 1 февраля 2012 г. доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния будут оставаться в федеральном бюджете, а не направляться на их формирование. |
| Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2009 г. № 764 «О внесении изменений в Требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния» | Скорректированы условия, при которых средства Фонда национального благосостояния могут размещаться на депозитах во Внешэкономбанке в российских рублях.  Это обусловлено уточнением общего порядка размещения указанных средств во Внешэкономбанке.  До 40 млрд. руб. может быть размещено на депозитах при условии их возврата до 1 июня 2015 г. Ставка - 8,5% годовых.  До 31 декабря 2019 г. включительно средства Фонда могут быть размещены на общую сумму не более 410 млрд. руб. (ранее - 450 млрд. руб.).  Максимально допустимая совокупная сумма, в пределах которой средства могут размещаться на депозитах в российских рублях, не изменилась (655 млрд. руб.). |
| Федеральный закон от 16 февраля 2010 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» | Внесены изменения в ФЗ от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ  Продлевается срок размещения средств Фонда национального благосостояния во Внешэкономбанке на депозитах до 1 июня 2020 г. |
| Федеральный закон от 22 мая 2010 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» | Внесены изменения в ФЗ от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ  Ранее предусматривалось, что средства Фонда национального благосостояния могут быть размещены во Внешэкономбанке на депозиты сроком до 1 июня 2020 г. на общую сумму не более 40 млрд. руб. по ставке 8,5% годовых.  Указанная ставка снижена до 6,25%. |

# Приложение 2

**Движение средств Фонда национального благосостояния**

**в 2008-2010 гг. (тыс. единиц валют)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№п/п** | **Наименование показателя** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
|
| *счет в валюте РФ* | |  |  |  |  |
| **1.1** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **0,00** | **0,00** | **150 000 000,00** |
| **1.2** | **Поступления на счет, всего:** | **467 186 475,11** | **3 559 647 530,43** | **1 294 000 000,00** | **46 038 951,26** |
| 1.2.1 | Зачисление доходов от размещения средств Стабилизационного фонда | 28 630 715,92 |  |  |  |
| 1.2.2 | Нефтегазовые доходы | 420 599 222,54 | 488 492 095,48 | 0,00 | 0,00 |
| 1.2.3 | Поступления от продажи иностранной валюты | 17 956 536,67 | 2 866 108 918,04 | 1 144 000 000,00 | 0,00 |
| 1.2.4 | Поступления от реализации финансовых активов | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 46 038 951,26 |
| 1.2.5 | Возврат неиспользованных средств Резервного фонда | 0,00 | 0,00 | 150 000 000,00 | 0,00 |
| 1.2.6 | Доходы от управления средствами | 0,00 | 205 046 516,91 | 0,00 | 0,00 |
| **1.3** | **Выбытия со счета, всего:** | **467 186 475,11** | **3 559 647 530,43** | **1 144 000 000,00** | **196 038 951,26** |
| 1.3.1 | На обеспечение нефтегазового трансферта | 0,00 | 179 435 052,51 | 0,00 | 0,00 |
| 1.3.2 | На обеспечение сбалансированности федерального бюджета | 0,00 | 2 964 828 747,49 | 0,00 | 0,00 |
| 1.3.3 | На финансирование дефицита федерального бюджета | 0,00 | 0,00 | 1 119 500 000,00 | 0,00 |
| 1.3.4 | На финансирование дефицита бюджета Фонда социального страхования | 0,00 | 0,00 | 24 500 000,00 | 0,00 |
| 1.3.5 | На погашение государственного внешнего долга | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 1.3.6 | Перечисление средств для покупки иностранной валюты | 449 245 992,13 | 388 455 951,81 | 0,00 | 196 038 951,26 |
| 1.3.7 | На размещение в финансовые активы | 17 940 482,98 | 26 927 778,62 | 0,00 | 0,00 |
| **1.4** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **0,00** | **0,00** | **150 000 000,00** | **-150 000 000,00** |
| **1.5** | **Остаток средств на конец периода** | **0,00** | **0,00** | **150 000 000,00** | **0,00** |
|  | | | | | |
| *счет в долларах США* | |  |  |  |  |
| **1.6** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **63 988 172,64** | **26 028 688,66** | **8 160 701,59** |
| 1.6.1 | Поступления на счет | 64 644 826,09 | 2 818 596,28 | 0,00 | 2 915 822,78 |
| 1.6.2 | Выбытие со счета | 656 653,45 | 40 778 080,26 | 17 867 987,06 | 0,00 |
| **1.7** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **63 988 172,64** | **-37 959 483,99** | **-17 867 987,06** | **2 915 822,78** |
| **1.8** | **Остаток средств на конец периода** | **63 988 172,64** | **26 028 688,66** | **8 160 701,59** | **11 076 524,38** |
|  | | | | | |
| *счет в евро* | |  |  |  |  |
| **1.9** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **43 814 592,81** | **18 302 589,81** | **6 818 189,64** |
| 1.9.1 | Поступления на счет | 43 814 592,81 | 3 721 537,33 | 1 310 378,03 | 2 217 191,19 |
| 1.9.2 | Выбытие со счета | 0,00 | 29 233 540,32 | 12 794 778,21 | 0,00 |
| **1.10** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **43 814 592,81** | **-25 512 002,99** | **-11 484 400,18** | **2 217 191,19** |
| **1.11** | **Остаток средств на конец периода** | **43 814 592,81** | **18 302 589,81** | **6 818 189,64** | **9 035 380,82** |
|  | | | | | |
| *счет в фунтах стерлингов* | |  |  |  |  |
| **1.12** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **7 308 843,90** | **4 206 470,97** | **1 166 961,46** |
| 1.12.1 | Поступления на счет | **7 308 843,90** | 2 721 714,29 | 0,00 | 412 187,89 |
| 1.12.2 | Выбытие со счета | 0,00 | 5 824 087,23 | 3 039 509,51 | 0,00 |
| **1.13** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **7 308 843,90** | **-3 102 372,94** | **-3 039 509,51** | **412 187,89** |
| **1.14** | **Остаток средств на конец периода** | **7 308 843,90** | **4 206 470,97** | **1 166 961,46** | **1 579 149,35** |
|  | | | | | |
| *финансовые активы (СДР)* | |  |  |  |  |
| **1.15** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **446 875,00** | **991 943,00** | **991 943,00** |
| 1.15.1 | Поступление | **446 875,00** | 545 068,00 | 0,00 | 0,00 |
| 1.15.2 | Выбытие | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 991 943,00 |
| **1.16** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **446 875,00** | **545 068,00** | **0,00** | **-991 943,00** |
| **1.17** | **Остаток средств на конец периода** | **446 875,00** | **991 943,00** | **991 943,00** | **0,00** |

*Источник: Федеральное Казначейство, Сведения о движении средств Резервного фонда за 2008-2011 гг.*

**Движение средств Фонда национального благосостояния**

**в 2008-2010 гг. (тыс. единиц валют)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **№п/п** | **Наименование показателя** | **2008** | **2009** | **2010** |
|
| *счет в валюте Российской Федерации* | |  |  |  |
| **1.1** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
| **1.2** | **Поступления на счет, всего:** | **1 547 416 292,12** | **439 352 534,07** | **5 502 375,00** |
| 1.2.1 | Нефтегазовые доходы | 1 547 416 292,12 | 0,00 | 0,00 |
| 1.2.2 | Поступления от продажи иностранной валюты | 0,00 | 171 811 039,29 | 5 502 375,00 |
| 1.2.3 | Поступления от реализации финансовых активов | 0,00 | 175 000 000,00 | 0,00 |
| 1.2.4 | Доходы от управления средствами | 0,00 | 92 541 494,78 | 0,00 |
| **1.3** | **Выбытия со счета, всего:** | **1 547 416 292,12** | **439 352 534,07** | **5 502 375,00** |
| 1.3.1 | На софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан | 0,00 | 0,00 | 2 495 021,13 |
| 1.3.2 | На обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 1.3.3 | Перечисление средств для покупки иностранной валюты | 1 547 416 291,12 | 230 330 591,07 | 7 353,87 |
| 1.3.4 | На размещение в финансовые активы | 0,00 | 209 021 943,00 | 3 000 000,00 |
| **1.4** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
| **1.5** | **Остаток средств на конец периода** | **0,00** | **0,00** | **0,00** |
|  | | | | |
| *счет в долларах США* | |  |  |  |
| **1.6** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **33 956 355,98** | **32 643 763,63** |
| 1.6.1 | Поступления на счет | 33 956 355,98 | 3 311 603,77 | 107,73 |
| 1.6.2 | Выбытие со счета | 0,00 | 4 624 196,12 | 4 336 807,94 |
| **1.7** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **33 956 355,98** | **-1 312 592,35** | **-4 336 700,21** |
| **1.8** | **Остаток средств на конец периода** | **33 956 355,98** | **32 643 763,63** | **28 307 063,41** |
|  | | | | |
| *счет в евро* | |  |  |  |
| **1.9** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **24 130 538,32** | **24 695 991,75** |
| 1.9.1 | Поступления на счет | 27 122 214,67 | 2 343 706,37 | 84,96 |
| 1.9.2 | Выбытие со счета | 2 991 676,35 | 1 778 252,94 | 62 462,90 |
| **1.10** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **24 130 538,32** | **565 453,43** | **-62 377,94** |
| **1.11** | **Остаток средств на конец периода** | **24 130 538,32** | **24 695 991,75** | **24 633 613,81** |
|  | | | | |
| *счет в фунтах стерлингов* | |  |  |  |
| **1.12** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **4 384 389,69** | **4 489 857,40** |
| 1.12.1 | Поступления на счет | 4 384 389,69 | 462 779,17 | 16,28 |
| 1.12.2 | Выбытие со счета | 0,00 | 357 311,46 | 11 907,30 |
| **1.13** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **4 384 389,69** | **105 467,71** | **-11 891,02** |
| **1.14** | **Остаток средств на конец периода** | **4 384 389,69** | **4 489 857,40** | **4 477 966,38** |
|  | | | | |
| *финансовые активы в валюте Российской Федерации (депозиты в ВЭБе)* | |  |  |  |
| **1.15** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **400 000 000,00** | **434 021 943,00** |
| 1.15.1 | Поступление | 400 000 000,00 | 209 021 943,00 | 3 000 000,00 |
| 1.15.2 | Выбытие | 0,00 | 175 000 000,00 | 0,00 |
| **1.16** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **400 000 000,00** | **34 021 943,00** | **3 000 000,00** |
| **1.17** | **Остаток средств на конец периода** | **400 000 000,00** | **434 021 943,00** | **437 021 943,00** |
|  | | | | |
| *финансовые активы в долларах США (депозиты в ВЭБе)* | |  |  |  |
| **1.18** | **Остаток средств на начало периода** | **0,00** | **0,00** | **2 000 000,00** |
| 1.18.1 | Поступление | 0,00 | 2 000 000,00 | 4 254 000,00 |
| 1.18.2 | Выбытие | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **1.19** | **Сальдо поступлений и выбытий (+, -)** | **0,00** | **2 000 000,00** | **4 254 000,00** |
| **1.20** | **Остаток средств на конец периода** | **0,00** | **2 000 000,00** | **6 254 000,00** |

*Источник: Федеральное Казначейство, Сведения о движении средств Фонда национального благосостояния за 2008-2010 гг.*

1. Постановление Правительства РФ от 21.04.2006 № 229 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-2)
2. Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. N 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-3)
3. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (одобрена на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 9 апреля 2009 г. № 11) [↑](#footnote-ref-4)
4. Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) «О Внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-5)
5. Данные на основании Федеральных законов об исполнении федерального бюджета Российской Федерации в период 2004-2008 гг. [↑](#footnote-ref-6)
6. Протокол № 02 заседания Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации, 22.02.2012. [↑](#footnote-ref-7)
7. Там же. [↑](#footnote-ref-8)
8. По данным, представленным на официальных сайтах Минфина России и Федеральной службы государственной статистики. [↑](#footnote-ref-9)
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4.03.2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами» [↑](#footnote-ref-10)