

Бюджетное право и процесс

Правовые аспекты функционирования фонда национального благосостояния в условиях применения международных санкций

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с правовыми особенностями формирования и использования основного суверенного фонда Российской Федерации в условиях экономического кризиса. Основой проводимого исследования стали объективные потребности современного российского общества в достижении национальных целей развития государства и в неизблемости его суверенитета, что обуславливает особую актуальность эффективного функционирования Фонда национального благосостояния для противодействия санкционному давлению недружественных стран. Установлено, что Фонд национального благосостояния РФ может быть рассмотрен с разных позиций как многоаспектное понятие: как вид экономических отношений, как формируемый внутри федерального бюджета целевой фонд денежных средств, как совокупность взаимоувязанных специализированных полномочий органов публичной власти и как один из ключевых первичных методов бюджетного регулирования. В ходе проведенного исследования выделены отдельные аспекты правового регулирования общественных отношений по образованию, распределению и использованию Фонда национального благосостояния, которые нуждаются в актуализации и видоизменении. Сформулированы концептуальные предложения, направленные на доктринирование и урегулирование указанных групп общественных отношений в нормах финансового права.

Ключевые слова: публичная финансовая деятельность, бюджетная система, федеральный бюджет, фонд национального благосостояния, нефтегазовые доходы бюджета, органы публичной власти, бюджетный контроль, бюджетный мониторинг, международные санкции, экономический кризис.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.079-087



**Роман Владимирович
ТКАЧЕНКО,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
rvtkachenko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Иван Миланович
ЯРОШИНСКИЙ,**

аспирант кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
iyaroshinskiy@gmail.com
125993, Россия, Москва,
ул. Садовая-Кудринская, 9

Roman V. TKACHENKO,

Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law)

rvtkachenko@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Ivan M. YAROSHINSKY,

Postgraduate student of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

iyaroshinskiy@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal Aspects of Functioning of the National Welfare Fund in the Conditions of International Sanctions Application

Abstract. *The present article is devoted to the consideration of issues related to the legal peculiarities of formation and use of the main sovereign fund of the Russian Federation in the conditions of economic crisis. The basis of the research is the objective needs of modern Russian society in achieving the national development goals of the state and in the inviolability of its sovereignty, which determines the special relevance of the effective functioning of the National Welfare Fund of the Russian Federation to counteract the sanctions pressure of unfriendly countries. It has been established that the National Welfare Fund of the Russian Federation can be considered from different positions as a multidimensional concept: as a type of economic relations, as a special-purpose fund of money formed within the federal budget, as a set of interrelated specialised powers of public authorities and as one of the key primary methods of budget regulation. In the course of the conducted research some aspects of legal regulation of public relations on the formation, distribution and use of the National Welfare Fund of the Russian Federation, which need to be updated and modified, have been identified. Conceptual proposals aimed at doctrination and regulation of the specified groups of public relations in the norms of financial law are formulated.*

Keywords: *public financial activity; budget system; federal budget; national welfare fund; oil and gas budget revenues; public authorities; budget control; budget monitoring; international sanctions; economic crisis.*

В науке финансового права публичная финансовая деятельность традиционно постулируется как особый вид организационно-управленческой деятельности, осуществляемый как органами публичной власти, так и иными полномочными субъектами права¹. Данная деятельность включает в

¹ См., например: *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 31—32 ; *Бельский К. С.* Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. М., 2020. Т. 2. С. 93.

себя системно взаимозависимые и взаимообусловленные стадии по образованию, распределению и использованию различных фондов денежных средств для реализации функций государства, удовлетворения различных публичных потребностей общества. На каждой из обозначенных стадий осуществляется публичный финансовый контроль в установленных действующим законодательством формах. Учитывая, что бюджетная система Российской Федерации является системообразующим элементом в современной финансовой системе страны, бюджетная деятельность публично-правовых образований имеет безусловный фундаментальный характер во всей системе публичной финансовой деятельности.

В последнее десятилетие процесс упорядочения бюджетной деятельности при помощи программно-целевого метода группировки и расходования бюджетных средств, а также метода бюджетирования, ориентированного на результат, предопределил разработку и внедрение актуальных правовых инструментов казначейского сопровождения и бюджетного мониторинга и обусловил внутрисистемную централизацию публичных финансовых потоков.

В результате по состоянию на сегодняшний день все ключевые программы и проекты, направленные на реализацию стратегических национальных интересов и целей развития, а следовательно, основные бюджетные полномочия консолидированы на федеральном уровне публичной власти. Это обуславливает основополагающее значение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в процессе реализации Российской Федерацией ее функций. Данные свойства особенно проявляются в условиях экономического кризиса, при которых совершенствование правовых механизмов управления федеральными бюджетными средствами становится еще более актуальным.

Одним из самых эффективных инструментов достижения сбалансированности финансовой системы, нуждающейся в консолидации публичных доходов и обеспечении нелинейно возрастающих бюджетных расходов, является использование аккумулированных бюджетных средств специальных целевых фондов, создаваемых в составе бюджетов бюджетной системы Российской Федерации². Целевые бюджетные фонды подлежат особому учету, для них могут быть характерны специальные источники образования, а также императивно установленные основания и цели расходования. Бюджетные права по формированию, перераспределению и использованию данных фондов бюджетных средств принадлежат публично-правовым образованиям, в распоряжении которых находятся соответствующие бюджеты³.

Фонд национального благосостояния, являясь (по состоянию на сегодняшний день) единственным суверенным резервным фондом Российской Федерации, имеет определяющее значение для плановости бюджетной деятельности на федеральном уровне публичной власти. В научной литературе высказываются разные мнения о правовой природе и публичных функциях Фонда национального

² Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. М., 2022. С. 288.

³ Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения. М., 2016. С. 143.



благосостояния (далее — Фонд) как подвида суверенных фондов денежных средств⁴. Концептуально можно рассматривать Фонд в нескольких значениях:

- 1) в экономическом значении Фонд образуют финансовые отношения по его образованию (обособлению) в составе федерального бюджета, по перераспределению, управлению и использованию на публичные нужды;
- 2) в материальном значении Фонд представляет собой самостоятельный сегмент федерального бюджета как в доходной, так и в расходной части. Именно в этом контексте, как обособленно учитываемые федеральные бюджетные средства, Фонд императивно определяется в ст. 96.10 БК РФ. Данные денежные средства не статичны, а управляются уполномоченными органами публичной власти;
- 3) по своему правовому содержанию Фонд является совокупностью специальных бюджетных полномочий Российской Федерации в лице уполномоченных органов публичной власти по формированию Фонда из императивно установленных источников, по распределению и управлению в установленных формах, а также по использованию исключительно на установленные цели;
- 4) в специально юридическом значении Фонд представляет собой один из первичных методов системы бюджетного регулирования в Российской Федерации, применяемых органами публичной власти для обеспечения сбалансированности федерального бюджета и Фонда пенсионного и социального страхования РФ. Отметим, что данный метод бюджетного регулирования имеет универсальный характер, поскольку при его помощи осуществляются временное изъятие из бюджетного цикла избыточной ликвидности — дополнительных нефтегазовых доходов, а также компенсация выпадающих недополученных доходов федерального бюджета в соответствии с действующими «бюджетными правилами» (ст. 96.6 БК РФ).

Таким образом, сущностным предназначением Фонда выступает обеспечение в конечном итоге сбалансированности всей бюджетной системы Российской Федерации. Конкретные цели его использования императивно регламентированы в п. 1 ст. 96.10 БК РФ. К ним относятся: 1) софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации; 2) государственная поддержка формирования долгосрочных сбережений; 3) обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования РФ в части обязательного пенсионного страхования.

Столь значимые публичные интересы российского общества, реализуемые за счет аккумулированных бюджетных средств Фонда, обуславливают специфику финансово-правового механизма его функционирования. Согласно п. 3 ст. 96.10 БК РФ, Фонд формируется в порядке, установленном Правительством РФ, за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета. В соответствии

⁴ См., например: Земсков В. В. Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 6. С. 35—36 ; Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российской права. 2016. № 6. С. 101—104 ; Соляникова С. П., Бондаренко Н. О. Тенденции развития суверенных фондов как инструмента бюджетной политики // Экономика. Налоги. Право. 2019. № 1. С. 57.

со ст. 96.11 БК РФ управление средствами Фонда в целях обеспечения их сохранности и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе осуществляется Минфином России⁵. Доходы от управления средствами Фонда являются неналоговыми доходами федерального бюджета и направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета⁶. Предельный объем расходов бюджетных средств Фонда, направляемых исключительно на вышеуказанные публичные цели, фиксируется в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Примечательно, что Правительству РФ предоставлены полномочия использовать бюджетные средства Фонда сверх объема, предусмотренного законом о федеральном бюджете, но в размере, не превышающем 1 % объема ВВП, а также определять порядок и конкретные направления расходования на вышеуказанные цели. В случае недостаточности бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации, по решению Правительства РФ бюджетные средства Фонда дополнительно могут быть направлены на: а) обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) федерального бюджета, включая замещение государственных заимствований, погашение государственного долга Российской Федерации; б) предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ; в) исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации; г) иные цели, определенные Правительством РФ⁷.

Следует обратить внимание, что значительное расширение полномочий Правительства РФ по использованию средств Фонда произошло начиная с 2023 финансового года. Во многом это было предопределено текущей ситуацией в национальной экономике, на которую оказывают значительное влияние международные санкции недружественных государств. Необходимо отметить, что основной целью антироссийских санкций является оказание экономического давления на российское общество со стороны ключевых развитых стран мира: только Евросоюзом установлено 14 пакетов антироссийских санкций (последний пакет датирован 24.06.2024).

Ограничивающие или блокирующие деятельность российских хозяйствующих субъектов санкции касаются прежде всего экспортно-импортных операций, а также сферы международных расчетов. Значительные ограничения введены в отношении традиционно занимающих значительное место в мировой торговле отечественных нефтегазового, нефтехимического, металлургического и агропромышленного секторов. Кредитные организации (за редким исключением) лишлись доступа к основным международным платежным системам, что фактически

⁵ Порядок управления средствами Фонда установлен постановлением Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благополучия» // Российская газета. 2008. № 13.

⁶ Данный правовой режим распределения доходов федерального бюджета от управления Фондом действует до 01.02.2027.

⁷ Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации / под ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой, Е. Л. Васятиной, С. В. Запольского. Воронеж, 2023. С. 307—308.



означает исключение России из системы международных расчетов с использованием основных мировых резервных валют. Международные ограничения также коснулись рынка зарубежного капитала, международных инвестиций и внешних заимствований, в том числе и суверенного долга Российской Федерации. Заблокировано международное авиасообщение с недружественными странами, многочисленные рестрикции введены в сферу навигации, почтовой связи, спорта, культуры и массовых коммуникаций (Интернета, медиа и проч.). Колоссальный вред российской экономике недружественные страны постарались нанести при помощи фактического запрета импорта производимых ими товаров. Параллельно продолжается массовый исход из отечественной бизнес-среды иностранных ретейлеров, дилеров, консультантов и прочих ставших уже привычными российскому потребителю бизнес-юнитов.

Все вышеуказанные обстоятельства не могли не сказаться на финансовой системе страны в целом. Сопутствующее антироссийским санкциям вынужденное изменение структуры общенациональных приоритетов оказало существенное влияние на наиболее чувствительный к подобным трансформациям системообразующий элемент бюджетной системы Российской Федерации — федеральный бюджет.

Приведем пример. Известно, что нефтегазовые доходы традиционно составляют около 40 % от совокупного объема доходов федерального бюджета. Уровень нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2023 г. снизился по сравнению с аналогичной характеристикой федерального бюджета 2022 г. более чем на 40 %. Впервые с 2020 г. можно наблюдать отрицательные значения в разделе дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2023 г.: недополучено 554,5 млрд рублей нефтегазовых доходов в 2023 финансовом году⁸.

За первые четыре месяца 2024 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета составили чуть более 4 157,0 млрд руб., что на 82 % выше в сравнении с аналогичным периодом за 2023 г. Вместе с тем в значительной степени столь высокий уровень нефтегазовых доходов федерального бюджета обусловлен поступлением в бюджет налога на дополнительный доход (НДД), который уплачивается компаниями из нефтегазового сектора в конце каждого квартала, а также стабильно высокими мировыми ценами на нефть и газ. Безусловно, накопление дополнительных нефтегазовых доходов в периоды благоприятной ценовой конъюнктуры и использование средств Фонда на покрытие недополученных нефтегазовых доходов в будущем в соответствии с параметрами «бюджетных правил» обеспечивает устойчивость бюджетной системы Российской Федерации к колебаниям в поступлении нефтегазовых доходов⁹.

Несмотря на фактически увеличивающиеся нефтегазовые доходы федерального бюджета, все более актуальной становится проблема роста дефицита федерального бюджета в 2024—2026 гг. Так, дефицит федерального бюджета

⁸ URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/oil?id_57=122094-svedeniya_o_formirovanii_i_ispolzovanii_dopolnitelnykh_neftegazovykh_dokhodov_federalnogo_byudzheta_v_2018-2023_godu&ysclid=lm3p1smqcm117613662 (дата обращения: 20.05.2024).

⁹ URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39001-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_v_yanvare-aprele_2024_goda (дата обращения: 20.05.2024).

по итогам I квартала 2024 г. составил около 607,0 млрд руб.¹⁰ Такие показатели бюджетной деятельности определяют необходимость использовать резервные бюджетные средства Фонда для финансирования расходов федерального бюджета. Например, в 2024 г. в федеральном бюджете запланировано использование средств Фонда в размере 1,3 трлн руб. А учитывая, что прогнозируемый дефицит федерального бюджета в 2025—2026 финансовых годах будет нарастать и составит 0,83 трлн руб. и 1,5 трлн руб.¹¹, соответственно, следует предположить увеличение объемов расходования бюджетных средств Фонда.

Следует обозначить, что одними из основных причин возрастания размера дефицита федерального бюджета являются недостаточная эффективность налоговой системы, а также существенное увеличение социальных расходов. В условиях экономического кризиса, сопровождаемого колоссальным санкционным давлением недружественных стран, а также падением реальных доходов населения, увеличение расходов на социальные программы и меры поддержки различных категорий граждан становится неизбежным, что приводит к раздуванию расходных частей бюджетов бюджетной системы РФ.

Нарастанию дефицита бюджетов национальной бюджетной системы способствуют и ряд управленческих факторов. К ним относятся достаточно частое неэффективное использование средств бюджетов их получателями и конечными пользователями, медленный (в силу объективных обстоятельств) переход на систему казначейского сопровождения и методологию бюджетного мониторинга, бюрократизация оценки бюджетных рисков при финансировании и кредитовании различных субъектов.

Инвестиционная политика Российской Федерации нуждается в совершенствовании финансово-правового механизма, применении новых форм частно-государственного партнерства с наименьшим вовлечением реальных бюджетных средств (публичных гарантиях). В последние годы в экономической литературе все более широко обсуждается тематика так называемого «бюджетного маневра»: сокращения публичных расходов и увеличения гибридных бюджетных инвестиций в частный сектор экономики, что постепенно должно привести к расширению налоговой базы и увеличению налоговых доходов, поступающих в бюджеты бюджетной системы РФ¹².

Все вышеуказанные проблемы функционирования национальной бюджетной системы являются актуальными и для Фонда. Очевидно, что правовые модели управления и использования средств Фонда нуждаются в существенной модификации.

Напомним, что согласно п. 2 ст. 96.11 БК РФ целями управления средствами Фонда являются обеспечение их сохранности и стабильного уровня доходов от

¹⁰ URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38945-predvaritelnaya_otsenka_ispolneniya_federalnogo_byudzheta_v_1_kvartale_2024_goda (дата обращения: 20.05.2024).

¹¹ Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Российская газета. 2023. № 272.

¹² См., например: Кудрин А., Соколов И. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 5—27; Землякова А. В., Кобелева А. А. Бюджетный маневр и источники его финансирования // Вестник академии знаний. 2018. С. 325.



их размещения в долгосрочной перспективе, что допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде. В 2024 г. денежные средства Фонда планировалось разместить в иностранную валюту и отдельные виды финансовых активов в порядке, установленном Федеральным законом от 02.11.2023 № 520-ФЗ¹³. В частности, к таким финансовым активам законодатель относит:

- 1) депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке РФ, в том числе в драгоценных металлах;
- 2) государственные ценные бумаги РФ;
- 3) акции и облигации российских эмитентов, не связанные с финансированием самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством РФ, решения о вложении в которые приняты Правительством РФ до 01.10.2022;
- 4) ценные бумаги, связанные с финансированием начатых самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством РФ;
- 5) другие финансовые активы, закрытый перечень которых установлен п. 21 ст. 4 обозначенного Федерального закона.

Подавляющая часть направлений размещения средств Фонда связана с консервативными низколиквидными публичными финансовыми активами и проектами (включая финансовые инструменты ГКР «ВЭБ.РФ»), что в значительной степени соразмерно целям управления средствами Фонда. Однако оценка ликвидности указанных финансовых активов вызывает к жизни вопрос об установлении законодательных лимитов объемов размещения бюджетных средств Фонда в конкретные финансовые инструменты.

Кроме того, при такой законодательной конструкции функционирования Фонда его средства фактически выключены из бюджетной деятельности, что навряд ли является целесообразным в связи с постоянной необходимостью противодействия международным антироссийским санкциям и снижением финансового потенциала региональных и местных бюджетов. На наш взгляд, актуальным является постановка вопроса о передаче части временно свободных средств Фонда в управление Федеральному казначейству для использования их в системе казначейских расчетов и краткосрочного межбюджетного кредитования. Подобного рода диверсификация «инвестиционного портфеля» Фонда, его ликвидных финансовых активов позволит нивелировать возможные риски, связанные с невозможностью возврата размещенных публичных финансовых ресурсов в краткосрочной перспективе.

Важной мерой, обеспечивающей эффективность управления денежными средствами Фонда, является использование новейших форм бюджетного контроля и бюджетного мониторинга при их размещении. В соответствии со ст. 96.12 БК РФ

¹³ Федеральный закон от 02.11.2023 № 520-ФЗ «О внесении изменений в статьи 96.6 и 220.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2024 году» // Российская газета. 2023. № 252.

бюджетные средства Фонда учитываются на отдельных банковских счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Банке России. Вместе с тем законодатель не обязывает Минфин России и пользователей размещенными средствами Фонда совершать транзакции с ними в системе казначейских платежей и перейти на казначейское обслуживание. Законом в-принципе обособленно не объективированы формы бюджетного контроля за бюджетной деятельностью по управлению средствами Фонда. Тем не менее чрезвычайно важное публичное значение Фонда предопределяет индивидуальный подход при регулировании форм и методов финансового контроля в процессе формирования, перераспределения и особенно — использования бюджетных средств Фонда.

Все вышеуказанные аспекты, отдельные правовые формы и методы бюджетной деятельности, в которой задействованы средства Фонда, будут раскрыты авторами в последующих научных исследованиях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бельский К. С.* Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. — М., 2020. — Т. 2.
2. *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.
3. *Земсков В. В.* Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов // Экономика. Налоги. Право. — 2017. — № 6.
4. *Кудрин А., Соколов И.* Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. — 2017. — № 9.
5. *Поветкина Н. А.* Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российской права. — 2016. — № 6.
6. *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения. — М., 2016.
7. Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации / под ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой, Е. Л. Васятиной, С. В. Запольского. — Воронеж, 2023.
8. *Соляникова С. П., Бондаренко Н. О.* Тенденции развития суверенных фондов как инструмента бюджетной политики // Экономика. Налоги. Право. — 2019. — № 1.
9. *Ткаченко Р. В.* Бюджетное регулирование в Российской Федерации. — М., 2022.

