

ФОНД НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Рабочая тетрадь



Москва-2022

Фонд национального благосостояния России (ФНБ)



- российский государственный резервный фонд, который является одной из составляющих механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу;
- является частью средств федерального бюджета;
- призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу.

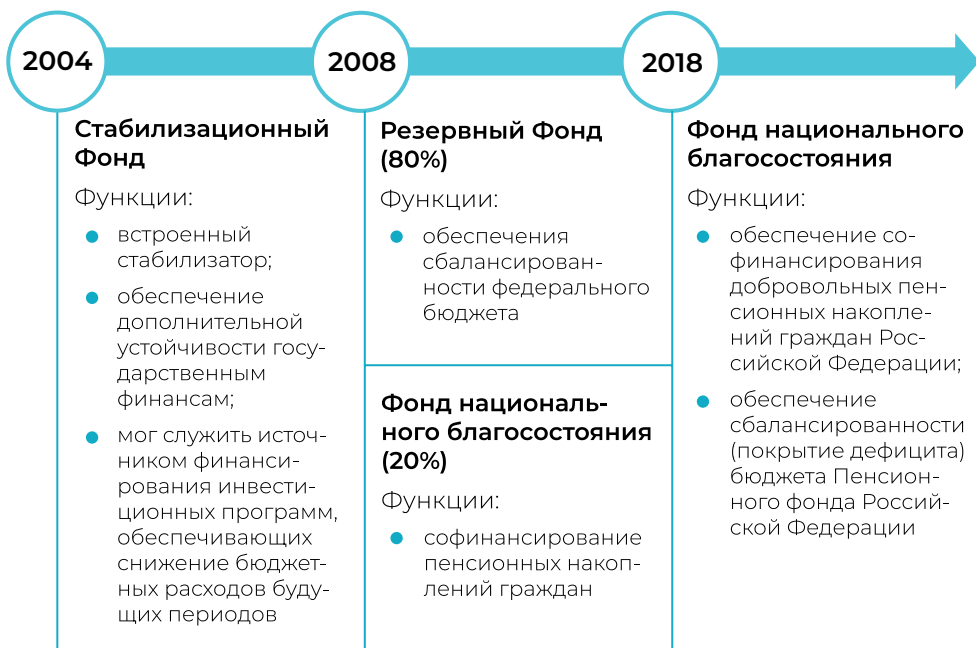
Цель: обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Управление средствами Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.



Порядок управления предусмотрен **Главой 13.2 Бюджетного кодекса РФ**, а также отдельными Федеральными законами и Актами Правительства РФ. Актуальный перечень нормативных актов: официальный сайт Минфина – Деятельность – Фонд национального благосостояния – Нормативные правовые акты.

История резервных фондов России



Фонд национального благосостояния был сформирован в феврале 2008 года в результате упразднения **Стабилизационного фонда**. Также до недавнего времени (до 2018 года) существовало 2 фонда – **Резервный фонд** и **Фонд национального благосостояния**. Они делил между собой цели своего формирования: **Резервный фонд** был создан для обеспечения сбалансированности федерального бюджета, а **Фонд национального благосостояния** для софинансирования пенсионных накоплений граждан. Соответственно, они были созданы для разных целей, однако впоследствии Резервный фонд был упразднен и остаток денежных средств переведен в **Фонд национального благосостояния**.

Таким образом, после объединения Фонд национального благосостояния России является частью средств Федерального бюджета, и именно поэтому основными его целями являются софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан и обеспечение сбалансированности покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда.

Фонд национального благосостояния является фондом накопления, денежные средства накапливаются и по мере необходимости расходуются.



Это не зарезервированные расходы как в отношении Резервных фондов Президента и Правительства, это именно средства, которые копятся, они условно обособлены, являясь частью федерального бюджета.

Когда говорится о принципе сбалансированности бюджета, берутся 3 показателя: доходная часть, расходная часть и источники финансирования дефицита бюджета. Далее рассматриваются все выбытия, все поступления, и по итогу все поступления должны равняться всем выбытиям. Таким образом определяется принцип сбалансированности бюджета.

Для того чтобы этот принцип работал, периодически требуются накопления. Эти накопления и есть Фонд национального благосостояния.

В 2022 году была внесена поправка в Бюджетный кодекс, устанавливающая, что в 2022 г. правительство РФ вправе без внесения поправок в бюджет направлять средства ФНБ на обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) федерального бюджета, включая замещение государственных заимствований, погашение государственного долга РФ, предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, на исполнение публичных нормативных обязательств РФ в случае недостаточности бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также на иные цели, определенные Правительством РФ.

Далее рассмотрим, когда же это по-настоящему требуется. Все правила, которые определяют функционирование, создание, накопление, расходование этого фонда, называются **бюджетные правила** или **бюджетное правило**. Соответственно, это правило или даже некая формула, которая обеспечивает сбалансированность Федерального бюджета и определяет их необходимость в моменте.

Модели бюджетного правила в России

В целом бюджетные правила могли быть выработаны двумя способами: первый – формирование в зависимости от потребности, а второй – формирование отталкиваясь от цен на нефть и на газ.

	Описание модели	Структура нефтегазовых доходов
1 модель – до 2013 года	<p>Необходимо определить нефтегазовый трансфер (был определен в объеме 3,7% ВВП) – это объем нефтегазовых доходов, который точно будет использован на определенные направления текущих расходов в финансовом году.</p> <p>Накопление (резервная часть) формируется в случае, если что-то останется или пойдет «сверх».</p> <p>Модель дееспособна только в условиях, не предполагающих сильных колебаний цены на нефть.</p>	<p>1. налоговые:</p> <ul style="list-style-type: none">a. налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья,b. налог на дополнительный доход от углеводородного сырья,c. акцизы на топливо <p>2. неналоговые, вывозные пошлины:</p> <ul style="list-style-type: none">a. на нефть,b. на газ,c. на продукцию из нефти
2 модель – после 2013 года	<p>Фиксируется цена (или выводится средняя за выбранный промежуток времени) и обозначается «базовой» ценой. Все, что поступает по «базовой» цене, идет в текущие расходы, а всё, что могло быть реализовано сверх фиксированной стоимости, будет отправлено в резерв. Исходя из этого выделяется 2 категории нефтегазовых доходов.</p>	<p>1 категория (аналогично 1 модели):</p> <ul style="list-style-type: none">1. налоговые;2. неналоговые, вывозные пошлины <p>2 категория:</p> <ul style="list-style-type: none">3. дополнительные доходы, которые идут по превышенному показателю, который выше базового показателя.

Основное отличие первого способа от второго заключается в том, что доходы не делятся на основные и

дополнительные. Необходимо обеспечить нефтегазовый трансферт – каждый год потребляется от этих доходов определенная сумма, а всё, что остается сверху, вне зависимости от своей стоимости, так как волатильность цен не учитывается. Во втором случае цена играет большую роль, так как все то, что идет по базовой цене будет потребляться в течение года, а все, что будет сверху, будет накапливаться. Таким образом, вследствие нынешних условий на рынке и скачков цен на нефть, однозначно, способ, разработанный в 2013 году, имеет большую эффективность нежели его предшественник.

Процесс использования и процесс управления Фондом национального благосостояния

Следует различать процесс использования и процесс управления ФНБ, так как они выполняют абсолютно разные функции.



Использование ФНБ происходит, когда присутствует нехватка нефтегазовых доходов.

Управление ФНБ требуется для обеспечения сохранности средств Фонда и стабильного уровня доходов от его размещения в долгосрочной перспективе

Средства ФНБ могут быть **использованы** на софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан России и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ. Объем средств ФНБ, направляемых на указанные цели, устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год и плановый период.

Порядок софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ 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».

Управление – это процесс вложения средств ФНБ в различные активы в целях сохранения средств ФНБ и даже их приумножения в дальнейшем. Процесс управления – сложный вопрос, поскольку вложения возможны только в то, что приносит доход, то есть если, например, существует некий социальный проект, который очень нужен стране, но он совершенно не прибыльный, то ФНБ не может быть источником финансирования данного проекта, потому что это расходная часть. Из расходной части бюджета осуществляется финансирование очень важных социальных программ, благоприятных и нужных инвестиционных проектов, а ФНБ нужен для обеспечения сбалансированности.

Он не создаётся для того, чтобы создавать социальную инфраструктуру. Он создан только для того, чтобы обеспечивать сбалансированность, поэтому какой бы проект ни был перспективным и полезным, если он не принесёт прибыли, то это плохое средство управления ФНБ.

Структура управления

Управление средствами ФНБ осуществляется Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. Отдельные полномочия по управлению средствами ФНБ могут осуществляться Центральным банком РФ. В случае привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами ФНБ порядок привлечения указанных организаций, а также требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Правительством РФ.



Способы управления средствами ФНБ (**Глава 13.2 БК РФ, п.4, Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 г. № 18:**

1. путем приобретения за счет средств Фонда иностранной валюты и ее размещения на счетах по учету средств ФНБ в иностранной

валюте (долларах США, евро, фунтах стерлингов) в ЦБ РФ. За пользование денежными средствами на указанных счетах ЦБ РФ уплачивает проценты, установленные договором банковского счета. Способ, применяемый Минфином.

2. путем размещения средств ФНБ в иностранную валюту и финансовые активы, номинированные в российских рублях и разрешенной иностранной валюте (разрешенные финансовые активы).

Правительство РФ устанавливает предельные доли разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств ФНБ. В целях повышения эффективности управления средствами ФНБ Минфин РФ уполномочен утверждать нормативные доли разрешенных финансовых активов в общем объеме размещенных средств ФНБ в пределах соответствующих долей, установленных Правительством РФ.

Разрешенные финансовые активы БК РФ	Предельные доли Правительство РФ	Нормативные доли Минфин РФ	
долговые обязательства иностранных государств	0-100%	90%	0%
долговые обязательства иностранных государственных агентств и центральных банков	0-30%	0%	0%
долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленных ценными бумагами	0-15%	0%	0%
депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях	0-40%	0%	0%

депозиты в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»	0-40%	10%	100%
депозиты и остатки на банковских счетах в ЦБ РФ	0-100%		
долговые обязательства юридических лиц	0-30%	0%	0%
акции юридических лиц и паи (доли участия) инвестиционных фондов	0-50%	0%	0%

Схема управления средствами ФНБ

Управление ФНБ осуществляет Министерство финансов совместно с ЦБ РФ, то есть это тот орган, который должен отобрать те активы, в которые можно вложить средства ФНБ. Один из таких активов — это приоритетные инвестиционные проекты. У них должно быть 2 критерия: первый – важность проектов, а второй – прибыльность проектов, формирование дополнительных доходов ФНБ.

Пример: строительство АЭС в Финляндии



Проект Финской АЭС не может быть на прямую профинансирован из средств ФНБ, следовательно должны быть участники данного процесса.

Минфин, как управляющий ФНБ, будет первым участником.

Вторым участником будет выступать

«Росатом», так как рассматриваемая сфера является атомной. «Росатом» – это государственная корпорация по атомной энергии, которая объединяет более 400 предприятий атомной отрасли, а также которая осуществляет нормативное регулирование в данной сфере.

Таким образом, «Росатом» будет отвечать за контроль и координацию действий в рамках проекта; Минфин – за управление денежными средствами ФНБ. У «Росатома» есть довольно много дочерних организаций. Предположим, что в нашем случае он создает акционерное общество «Х», которое будет реализовывать данный проект.

Далее Минфин должен решить, каким образом средства будут направлены на финансирование данного проекта, так как это не расход средств, а вложение, которое должно быть направлено на принципах возвратности и платности.

Возможная схема финансирования:

1. Акционерное общество «Х» эмитирует привилегированные акции.
2. Минфин покупает акции за счет средств ФНБ и держит эти привилегированные акции с обязательством акционерного общества выкупить их обратно.
3. Акционерное общество создает ещё одно акционерное общество «У», затем между ними заключается сделка по займу (субординированный займ), и они передают эти деньги. То есть акционерное общество «Х» получает средства в ФНБ, потом акционерное общество «У» получает эти денежные

средства по субординированному займу, затем конвертирует их в иностранную валюту, значит здесь создается ещё одно акционерное общество, которое будет выполнять функции генерального подрядчика и здесь же заключаются разные соглашения по проектной организации, создаются и совместные предприятия с финской стороной.

4. Таким образом это всё реализуется за счёт большой сети разных юридических лиц. В конечном счёте всё должно прийти обратно до акционерного общества «Х» совместно с выкупом привилегированных акций и возвратом денежных средств.
5. Условия, которые должны быть согласованы при изначальном выпуске акций: сумма, за которую будет производиться обратный выкуп акций (сумма должна превышать стоимость продажи), и срок реализации обратного выкупа.

Такие проекты могут быть сопровождены казначейским обслуживанием или банковским обслуживанием. В этом проекте используется банковское сопровождение, то есть все они работают только в одном банке, который санкционирует их внутренние операции. По такой схеме в общем-то осуществляется вложение средств ФНБ во многие проекты.

Предельный объем Фонда национального благосостояния

ФНД не имеет ни потолка, ни предела, однако существуют определенные правила, однако устанавливаются предельные значения.

5% ВВП –

пороговое значение, установленное на текущий момент.



То есть в случае, если ФНБ составляет до 5% ВВП, всё что может быть потрачено из него, израсходовано, использовано - это 1% ВВП, больше в соответствующем финансовом году нельзя.

Таким образом, в принципе правила так выстроены, что ФНБ рассчитан на 5 лет, то есть, если больше он не будет накапливаться по нынешним правилам – вот предельное значение, 1% из него можно потратить. Если ФНБ превышает 5% ВВП, то можно потратить столько, сколько не хватает нефтегазовых доходов.

Пример: базовая цена составляет 40\$ за баррель, в то время как фактическая равна 30\$



В случае если фактическая цена ниже базовой, то это значит, что дефицит в 10\$ будет покрываться за счет ФНБ.

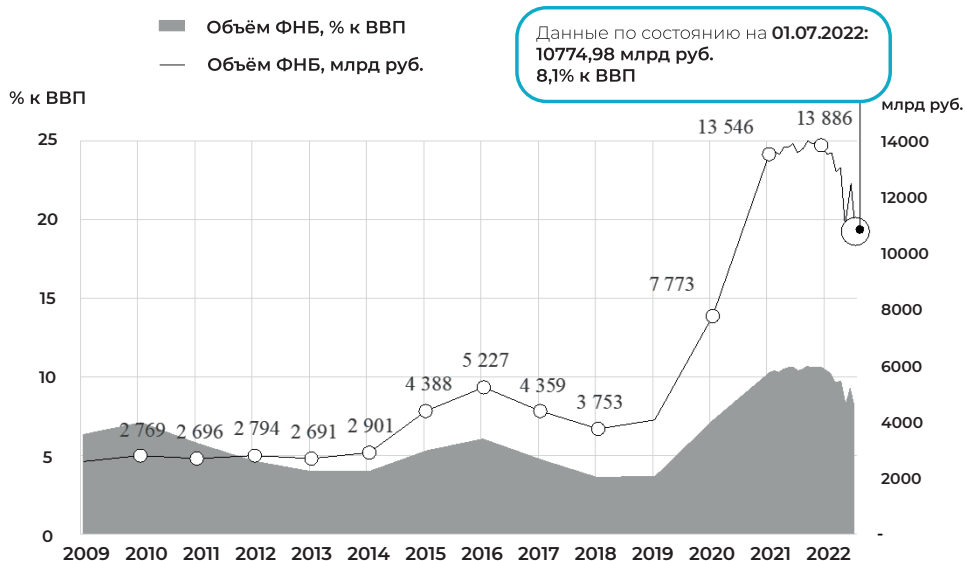
Исходя из этого может получиться картина, что в один финансовый год ФНБ пополнится за счет того, что фактическая цена будет превышать базовую стоимость – будет проходить процесс накопления, а в другой финансовый год, когда фактическая цена упадет, средства ФНБ будут использоваться для того, чтобы дойти до базовой цены и компенсировать низкую фактическую стоимость.

Такая схема называется резервной и является бюджетным правилом РФ, которое позволяет обеспечить сбалансированность

Федерального бюджета. Это вопрос только нефтегазовых доходов, это только те налоги и таможенные пошлины, которые уплачиваются в связи с добычей, с продажей, с реализацией углеводородного сырья, как уже упоминалось ранее.

Статистические данные ФНБ

Объем Фонда национального благосостояния



Источник: Минфин России.

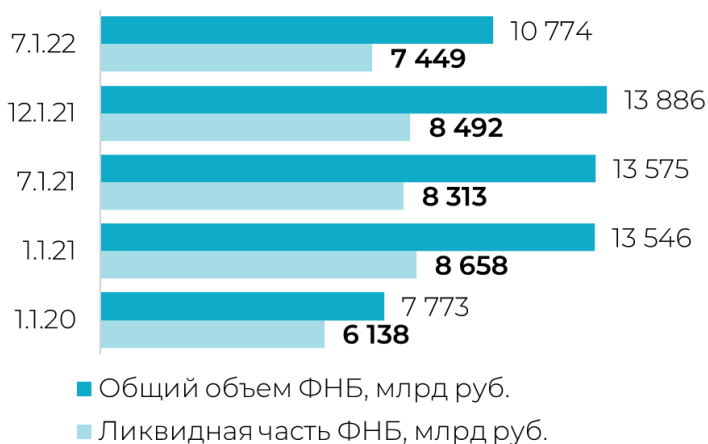
По данным аудиторов, на 1 января 2022 года совокупный объем ФНБ составил более 13,58 трлн рублей, что в 1,7 раза или на 5,81 трлн рублей больше, чем было в начале 2020 года. Валютная структура средств ФНБ на 1 января 2022 года была такова: 33,9% — 4,6 трлн в рублевых активах; 3,9% — \$7,1 млрд;

23,9% — €38,5 млрд; 3,1% — 4,2 млрд фунтов стерлингов; 19,4% — 226,7 млрд китайских юаней; 2,9% — 600,3 млрд в японских иенах; 13% — 405,7 тонн золота.

Доходы от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в ЦБ в 2021 году не поступали из-за образовавшегося процентного убытка, начисленного за истекший процентный период и переходящего на текущий.

Переходящий убыток сформировался впервые с момента образования Фонда в 2008 году. Его наличие ведет к сокращению потенциальной суммы будущего дохода от размещения средств на счетах в иностранной валюте в Центробанке, который направляется на финансирование расходов федерального бюджета.

Структура ФНБ в части ликвидных активов



Источник: Минфин России.

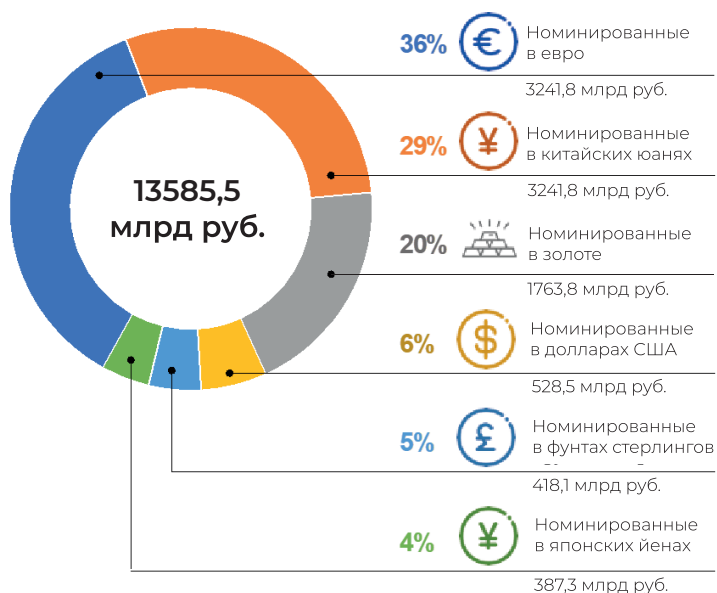
Ликвидная часть Фонда национального благосостояния (ФНБ) на 1 июля составила 7,4 трлн рублей или 5,6% ВВП.

29 ноября 2021 года президент Владимир Путин подписал закон, предусматривающий увеличение с 7% до 10% ВВП объема ликвидных средств ФНБ, при превышении которого их можно инвестировать в различные активы. Необходимость

нового порога инициатор этой идеи Минфин объяснял тем, что энергопереход развитых стран к низкоуглеродной экономике несет риски падения сырьевых цен к 2030 году и, соответственно, снижения прочности бюджета. Несмотря на пересмотр порогового значения, Минфин обещает выполнить уже запланированные инвестиции из ФНБ в размере 2,5 трлн руб. в срок до 2024 года, пояснял ранее глава министерства Антон Силуанов.

Данные о движении средств и результатах управления средствами Фонда национального благосостояния

Валютная структура ФНБ, по состоянию на 01.01.2022



Источник: Минфин РФ.

Министерство финансов РФ должно последовать рекомендации Счётной палаты исключить из Фонда национального благосостояния (ФНБ) доли средств, которые

размещены в валютах стран, которые ввели санкции против России.

Так был прокомментирован отчёт контрольного ведомства, в котором говорится, что 2020–2021 годах структура ликвидных активов ФНБ изменилась. Из них исключён американский доллар, снижены доли евро и фунтов стерлингов. При этом в активы включены китайский юань, японская иена и золото в обезличенной форме.

Счётная палата рекомендовала проанализировать текущую структуру средств Фонда национального благосостояния и внести в неё изменения, «предусматривающие исключение доли средств, размещённых в иностранные валюты государств, применивших санкции в отношении России».

ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ



Подготовлено Институтом финансовой грамотности – федеральным методическим центром по финансовой грамотности населения на базе Финуниверситета в рамках реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 гг.

