

МОДИФИКАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА В ИНСТРУМЕНТ ИНВЕСТИРОВАНИЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Перепелица М.А.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Перепелица М.А. Модификация бюджетного правила в инструмент инвестирования реального сектора экономики. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2025;17(1):14–20. <https://doi.org/10.31429/20785836-17-1-14-20>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Перепелица Мария Александровна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040

Тел.: +7 (929) 003-91-41

E-mail: perepelitsa.doc@gmail.com

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 25.01.2025

Статья принята к печати: 24.02.2025

Дата публикации: 21.03.2025

Аннотация: Целью научной статьи является анализ модификации бюджетного правила в период с 2004 года и по состоянию на 2025 – 2027 годы с учетом современных условий в которых приходится функционировать суверенному Фонду национального благосостояния.

В исследовании были решены следующие задачи: рассмотрено содержание основных функций бюджетного правила – сберегательной, стабилизационной и защитной; определена специфика ФНБ как особого публичного фонда, деньги которого учитываются отдельно от других государственных денежных средств и которые можно израсходовать только на те цели, ради которых фонд создавался; выявлена проблема, связанная с изменением вектора использования средств от дополнительных нефтегазовых доходов, концентрируемых в ФНБ, в сторону инвестирования реального сектора экономики.

В статье применялись общенаучные и специальные методы исследования.

По результатам проведенного научного исследования делается вывод о необходимости размещения дополнительных доходов от экспорта сырья в реальные производственные активы (прямые инвестиции или покупку ценных бумаг эмитента) и, в целом, повышения финансирования бюджетных расходов в реальный сектор экономики. Это объективно обусловлено теми стратегическими задачами, которые стоят перед государством в текущих условиях – обеспечение экономической безопасности, достижение технологического суверенитета, структурная трансформация экономики страны. От решения этих задач зависит национальная безопасность Российской Федерации. Накапливать иностранные валюты дружественных стран за счет средств ФНБ также необходимо, но в тех количествах, которые фактически необходимы для осуществления внешнеторговой деятельности с государствами – эмитентами таких валют не более чем на год.

Ключевые слова: бюджетное правило, Фонд национального благосостояния, санкционное давление, иностранные валюты, реальный сектор экономики, дополнительные нефтегазовые доходы, технологический суверенитет, национальные интересы, резервы, финансирование бюджетных расходов.

Введение

Оказываемое на Российскую Федерацию беспрецедентное санкционное давление, имеющее своей целью предельное ослабление ее экономического потенциала, ставит перед страной серьезные задачи по обеспечению экономической безопасности и достижению национальных целей развития государства. Ключевым вектором деятельности государства в текущих условиях является, во-первых, поиск возможностей для создания устойчивых темпов роста реального сектора экономики, во-вторых, развитие технологий и инноваций в сфере науки и, в - третьих, сокращение времени между прямым внедрением научных технологий и разработок в реальный сектор экономики. Это позволит осуществить качественный рывок страны для ее

выхода на более высокий технологический уровень существования, изменит структурную составляющую экономики и повысит ее устойчивость к внешним вызовам. Указанные цели и задачи нашли свое закрепление в ряде важных государственных документов¹.

Основными ресурсами для выполнения запланированных задач, носящих, без преувеличения, стратегический характер, являются денежные средства, концентрируемые в публичных фондах государства. Прежде всего, это бюджеты различных уровней бюджетной системы с основной нагрузкой на федеральный бюджет. Об этом идет речь и в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, («Основными задачами по реализации прогнозирования и стратегического планирования в сфере реального сектора экономики являются: совершенствование механизмов бюджетного планирования, повышение эффективности бюджетных расходов, развитие инструментов финансирования инновационных проектов»² и в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, («Основополагающими принципами государственной политики в области научно-технологического развития являются сосредоточение интеллектуальных, финансовых, организационных ресурсов на поддержке научных, научно-технических программ и проектов полного инновационного цикла», а также «реализация, в том числе с привлечением частных инвестиций и средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для создания инновационных проектов»)³ и др. То есть, основными источниками финансирования развития национальных проектов, создания технологий и их внедрения в экономику, являются целевые фонды, создаваемые в рамках федерального, региональных и муниципальных бюджетов, решение о функциональной направленности которых принимают Правительство РФ, Президент РФ, Государственная Дума РФ, представительные органы субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Методы исследования

При написании статьи использовались общенаучные методы (логический, системный, функциональный) и специальные методы (юридико-технический, формально-юридический, сравнительно-правовой).

Результаты исследования

1. Само по себе бюджетное правило не плохое и не хорошее. Это совокупность бюджетных норм, определяющих порядок использования дополнительных средств, поступивших в ФНБ от экспорта сырья и управления ими. Все зависит от его содержания, методики осуществления, которая может быть направлена во благо, или во вред национальным интересам государства. При этом гибкость самого правила позволяет ему в достаточно короткие сроки модифицироваться из одного полюса в противоположный;

2. Во-вторых, и что более важно, в концептуальных документах государства провозглашено, что «К концу третьего XXI века (до 2030 года) Россия должна обладать собственной научной, кадровой, и технологической, критических и сквозных технологий. К 2030 году национальная экономика должна обеспечивать производство высокотехнологичной продукции – чипов и другой микроэлектроники, высокоточных станков и робототехники, авиакосмической техники, беспилотников, лекарств и медицинского оборудования, телекоммуникационной техники и программного обеспечения»⁴. Как видим, на эту цель остается 5 лет. Фактически, речь идет о масштабной и гигантской индустриализации страны и переходе на новый технологический уклад за пятилетку. Это вопрос национального сохранения государства. Поэтому, время виртуальных валютных счетов и накоплений уже в прошлом. У страны есть внутренние источники для проведения масштабной модернизации национальной экономики, и один из них – это средства ФНБ. Для этого необходимо модифицировать бюджетное правило в инструмент инвестирования реального сектора экономики.

Научная дискуссия

Несмотря на существенное повышение уровня расходов федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов и программ в 2022-2024 годах в экономике⁵, государству все еще требуются значительные финансовые ресурсы на эти цели сроком на 2025-2027 годы, и на более

¹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208; О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145; О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400; Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики: Постановление Правительства РФ от 09.04.2022 № 628 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Бюджет для граждан: к проекту Федерального закона о Федеральном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов. [сайт]. Министерство финансов Российской Федерации; 2021 [обновлено 10 января 2021; процитировано 25 декабря 2024]. Доступно: <http://www.minfin.gov.ru>>BDG_proekt_2022-2024.

долгосрочную перспективу. Поэтому поиск источников для такого финансирования, и прежде всего, внутри страны, является важной задачей в текущих условиях. В связи с этим отдельный интерес вызывает вопрос о правовом статусе особого суверенного публичного фонда государства – Фонда Национального Благосостояния (далее – ФНБ). ФНБ, как и другие целевые публичные фонды, функционирует в соответствии с общепринятыми правилами, а именно, за ним закрепляются источники финансирования, определяются цели расходования концентрируемых в нем денежных средств и назначается государственный орган (совокупность органов), осуществляющих управление средствами фонда. Но, в отличие от всех остальных публичных фондов, ФНБ функционирует в соответствии с бюджетным правилом, которое определяет порядок поступления в данный фонд дополнительных нефтегазовых доходов, порядок их распределения и расходования, а также процедуру управления средствами фонда. Уже исходя из этого (закрепленных за фондом источников поступления) можно сказать, что средства, концентрируемые в ФНБ значительно превышают по своему объему материальное содержание других целевых фондов, входящих в состав бюджетов, а потому, важным представляется вопрос о целесообразном их распределении и использовании в новых сложившихся условиях (санкции, проведение специальной военной операции, необходимость перехода на более высокий хозяйственный уровень технологического уклада и пр.). К тому же, ФНБ входит в структуру золотовалютных резервов государства (далее – ЗВР), т. е., является его частью (22 % от общего объема ЗВР составляют средства ФНБ), что также подтверждает его высокий финансовый статус по отношению к другим целевым фондам.

Теоретические и практические вопросы трансформации бюджетного правила исследовались с разных точек зрения в работах И.С. Букиной [1], А.Л. Кудрина [4], С.В. Запольского [2], М.М. Соколова [7], И.А. Цинделиани [3], А.Ю. Чалова [8]. Особенностью ФНБ является то, что средства, концентрируемые в нем, значительно превышают по своему объему материальное содержание других целевых фондов, входящих в состав бюджетов, а потому, важным представляется вопрос о целесообразном их распределении и использовании в новых сложившихся условиях (санкции, проведение специальной военной операции, необходимость перехода на более высокий хозяйственный уровень технологического уклада и пр.). К тому же, ФНБ входит в структуру ЗВР, т. е., является его частью (22 % от общего объема ЗВР составляют средства ФНБ), что также подтверждает его высокий финансовый статус по отношению к другим целевым фондам.

В соответствии со ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), ФНБ – представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Фонда Пенсионного и социального страхования в части обязательного пенсионного страхования¹. Таким образом, деньги ФНБ учитываются отдельно от других государственных денежных средств и их можно израсходовать только на те цели, ради которых фонд создавался.

Если разделить эти цели с точки зрения их функциональной направленности, то можно выделить две основные: сберегательную и стабилизационную. Стабилизационная направлена на обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Социального Фонда России в части обязательного пенсионного страхования, а сберегательная заключается в размещении средств Фонда в высоколиквидных активах, управление ими и, соответственно, приумножение объема ФНБ. Иными словами, речь идет о создании необходимой «финансовой подушки» безопасности и формировании нужного объема резервов в соответствии с бюджетным правилом. Так, например, по состоянию на 01.02.2022 года объем ФНБ составил 13 трлн. 610 млрд. 217 млн. рублей, так как Фонд формируется в рублях. Часть средств ФНБ на тот момент была размещена в акциях и облигациях российских эмитентов, остальные средства были размещены в иностранных активах – преимущественно иностранная валюта. На отдельных счетах по учету средств ФНБ в Банке России было размещено: 38, 6 млрд. евро, 4, 2 млрд. фунтов стерлингов, 600, 3 млрд. японских йен, 226, 8 млрд. китайских юаней, 95 млрд. долл. США, 266, 1 млрд. рублей и 405, 7 тонн золота в обезличенной форме. Объем ликвидной части ФНБ по состоянию на 01.02. 2022 года составлял – 8, 8 трлн. рублей².

Стабилизационная и сберегательная функции ФНБ реализуются в строгом соответствии с бюджетным правилом. Под бюджетным правилом, в науке финансового права понимают законодательно утвержденные ограничения на различные бюджетные показатели: бюджетные расходы, бюджетные доходы, государственный долг [5; 6; 10]. Бюджетное правило может применяться только к ФНБ, в связи с особенностью источников его пополнения (это дополнительные нефтегазовые доходы, которые формируются при уплате налога на добычу полезных ископаемых, вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и продукты переработки, налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, акцизов на нефтяное сырье, направляемое на

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² О результатах размещения средств ФНБ (по состоянию на февраль 2022 года). [сайт]. Министерство финансов Российской Федерации; 2022 [обновлено 6 июня 2022; процитировано 08 января 2025]. Доступно: <http://www.minfin.gov.ru>>press-centre.

переработку). Поэтому бюджетное правило, являясь ограничительным инструментом, одновременно является и механизмом перераспределения доходов от продажи сырья.

Следует учитывать еще одну важную функцию бюджетного правила – защитную, так как оно направлено на снижение зависимости экономики страны от цен на нефть, газ, продукты переработки. Ведь цены на это сырье на мировом рынке подвержены серьезным колебаниям, причины которых могут быть разными: экономические, торговые, политические. Если цены на сырье высокие, то доходы и платежи в бюджет также растут, а если цены на него падают – то, соответственно, снижается и уровень поступающих в бюджет доходов. Чтобы контролировать эту ситуацию и быть минимально подверженным внешним конъюнктурным обстоятельствам (которые чаще носят еще и субъективный характер), на основании бюджетного правила определяется так называемая «точка отсечения», то есть, тот уровень цен на сырье при превышении которого все избыточные (дополнительные) доходы от экспорта идут в ФНБ. Если доходы от продажи сырья оказались меньше от запланированных – то недостачу покрывают средствами, накопленными в ФНБ. В последние годы «точкой отсечения» была установлена цена на нефть марки «Юралс» на уровне 40 долл. за баррель. Следует подчеркнуть, что ситуация на мировом рынке нефти в последние годы складывалась вполне выгодно для России, поэтому ФНБ получал дополнительные нефтегазовые доходы систематически. И далее прогнозируется стабильный спрос на традиционные товары российского экспорта (нефть, газ) по относительно высоким ценам. Это связано с ростом запросов на сырье в мировой экономике и нестабильной международной политической ситуацией.

Начиная с 2004 года и по 2022 год бюджетное правило работало в целом без изменений (за исключением 2015-2017 годов, когда было резкое падение цен на нефть и бюджетное правило было приостановлено, но уже с 2018 года опять перезапущено). Но, 28.02.2022 по 01.03.2022 года государствами Европейского Союза (далее – ЕС) совместно с Соединенными Штатами Америки (далее – США) была осуществлена заморозка валютных активов ЗВР Банка России на сумму 300 млрд. долл. США, в составе которых находились и валютные средства ФНБ. В таких условиях возникла объективная необходимость разработать новую конструкцию действия бюджетного правила, существенно модифицировав его. В ходе взаимодействия по данной проблеме Минфина РФ и Банка России акцент был сделан на накоплении средств ФНБ (сберегательная функция) в валютах дружественных стран и исключении из валютной композиции фонда: евро, фунтов, долларов и йен. Это решение нашло свое закрепление в важном документе Центрального Банка РФ «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023-2025 годы»¹, где отмечалось, что «Минфин прорабатывает возможность реализации операционного механизма бюджетного правила по пополнению (расходованию) средств ФНБ в валютах дружественных стран (китайские юани, индийские рупии, турецкие лиры, дирхам Объединенных Арабских Эмиратов, бразильский риал, южноафриканский рэнд, валюты стран-членов ЕАЭС и пр.)»². Следует отметить, что данная мера, введенная за достаточно короткий период финансовыми властями страны, соблюдается достаточно жестко и на текущий момент. Теперь основной иностранной валютой, в которой размещается часть средств ФНБ, является китайский юань, составляющий 60 % валютных резервов. То есть, начиная с 2023 года основной валютой ФНБ стал юань.

Следующим важным изменением бюджетного правила стал отказ от установления целевого уровня цены на нефть (была отменена точка отсечения). Взамен этого инструмента Минфин ввел, так называемый, плановый показатель, в размере 8 трлн. рублей базовых доходов ежегодно, которые было запланировано получать от продажи нефтегазовых ресурсов и которые должны поступать в бюджет. Эти 8 трлн. разбивались ежемесячно на соответствующие показатели (объемы денежных средств) с небольшой разницей. Ежемесячно Минфин проводит оценку фактических доходов, поступающих в бюджет в текущем месяце. Если ожидаемые доходы за месяц оказываются ниже плана, то недостача покрывается за счет средств ФНБ (то есть, ЦБ РФ продает валюту – теперь юани, на сумму недостачи и средства поступают в бюджет). Если же имеет место превышение – средства поступают на счета ФНБ и размещаются в валютных резервах дружественных стран и др. Установлено, что такой порядок будет действовать до конца 2025 года, а с 2026 года сумма 8 трлн. рублей должна индексироваться на 4 % ежегодно³.

Таким образом, было осуществлено два важных изменения в содержании бюджетного правила – кардинально поменялась валютная композиция ФНБ и был введен плановый показатель базовых доходов, которые должны ежегодно поступать в бюджет от продажи сырья. Но, можно ли говорить с учетом

¹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов. [сайт]. Центральный банк Российской Федерации; 2022 [обновлено 2 ноября 2022; процитировано 11 января 2025]. Доступно: http://www.cbr.ru>publ>-ondkp>on_2023_2025.

² Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов. [сайт]. Центральный банк Российской Федерации; 2022 [обновлено 2 ноября 2022; процитировано 11 января 2025]. Доступно: http://www.cbr.ru>publ>-ondkp>on_2023_2025.

³ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов. [сайт]. Центральный банк Российской Федерации; 2024 [обновлено 30 октября 2024; процитировано 11 января 2025]. Доступно: http://www.cbr.ru>publ>-ondkp>on_2025_2027.

сложившихся реалий, что бюджетное правило было модифицировано в достаточной степени? Что именно такая его трансформация отвечает современным вызовам и угрозам, сложившимся в сфере экономической безопасности государства?

Дискуссия о сути бюджетного правила на предмет соответствия национальным интересам страны ведется уже давно. Ученые, политики, финансисты, эксперты в данной сфере еще до 2022 года, и связанных с ним наступивших негативных событий (замораживания 300 млрд. долл. США, часть из которых является средствами ФНБ), резонно подымали вопрос о том, что, все – таки, важнее с точки зрения развития государства – накопление валютных резервов и достижение макроэкономической стабильности (сберегательная функция) или инвестирование этих средств в реальный сектор экономики (стабилизационная функция)? Этот вопрос (о сути бюджетного правила в новых условиях) был поставлен в 2022 году и Президентом РФ: «Чему больше уделить внимания, куда больше направить средств или больше сэкономить и создать «подушку безопасности». Как ее создавать в новых условиях. И что такое «подушка безопасности» в современных условиях, когда у нас идет неизбежный процесс дедолларизации»¹. С нашей точки зрения, этот вопрос имеет стратегическое значение, ведь речь идет о том, как правильно распоряжаться дополнительными доходами от экспорта сырья: вкладывать их в реальные производственные активы или продолжать накапливать и хранить на виртуальных валютных счетах.

Для поиска ответа на поставленный вопрос обратим внимание на следующие спорные пункты уже нового бюджетного правила в действии. Касаться они будут вопроса о размещении средств ФНБ в валютах дружественных стран. Во-первых, в каких объемах необходимо делать такие резервы, чтобы не создать их огромные излишки? Что делать с уже накопленными в ФНБ валютами дружественных стран? Здесь необходимо привести примеры, ссылаясь на цифры внешнеторгового баланса РФ за 2024 год, взяв за основу ряд стран. Так, баланс торговли России с Турцией выглядит следующим образом: экспорт из России в Турцию составил 26, 5 млрд. долл., а импорт – 6, 5 млрд. долл. Если бы РФ торговала с Турцией исключительно за лиры, то за год в ФНБ скопилось лишних лир на сумму 20 млрд. долл. В Индию Россия экспортировала товаров на 9,1 млрд. долл., а импортировала на 4,4 млрд. долл. При расчете в рупиях в фонде скопилось бы излишних рупий в сумме 4, 7 млрд. долл. Более - менее равноценной обстоит ситуация с Китаем, так как экспорт равняется импорту². Поэтому большая часть валютной композиции ФНБ представлена юанями. Но ведь необходимая модификация бюджетного правила на данном этапе должна заключаться не в том, чтобы поменять один вид валюты или валют (доллары США, евро и пр.) недружественных государств на другие иностранные валюты (китайские юани, турецкие лиры), дружественных к нам стран. А в том, чтобы принять кардинальное решение об инвестировании заработанных за продажу общенародных ресурсов средств в реальный сектор российской экономики. Пока, по итогу, идет процесс накопления «дружественных валют», тем самым оттягиваются средства, которые можно было бы вложить в собственную национальную экономику.

Во-вторых, следует помнить и о финансовых рисках покупки иностранных валют дружественных государств. Далеко не все такие валюты имеют высокую ликвидность, опять – таки в силу привязки к доллару. Они (за исключением, китайского юаня) не обладают способностью быть быстро конвертируемыми (проданными) без значительных потерь своей стоимости. Так, например, турецкая лира всего за год (с 2021 по 2022) существенно обесценилась, так как уровень инфляции в Турции за это время вырос с 19 % до 79 %. Если бы РФ купила турецкие лиры на 100 млрд. рублей для торговых отношений, то через год в реальном выражении в нашей валюте сохранилось бы всего 20 млрд. рублей. А вложенные в покупку турецкой лиры рубли (так необходимые экономике) просто бы «испарились в воздухе». Аналогичные риски имеются и в отношении других валют, даже китайский юань не полностью защищен от девальвации. Это подтверждает и Банк России, отмечая в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и 2024 и 2025 годов», что, «Механизм бюджетного правила предполагал, что цены на нефть в 2022 году обеспечат формирование дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, которые должны быть направлены на покупку иностранной валюты для последующего перечисления в ФНБ. В текущих условиях действие данного механизма невозможно, так как накопление резервов в основных резервных валютах приведет к их немедленной блокировке, а рынки других валют недостаточно глубоки или их курсы слишком волатильны»³. По этой же причине не имеет смысла хранить резервы и в рублях. Безусловно, такая ситуация не является безвыходной, так как можно заключать договоры «валютных свопов», гарантирующих избежание обесценения валют. Но, в целом обозначенные риски достаточно высоки.

¹ Президент смягчил бюджетное правило. [сайт]. Парламентская газета; 2022 [обновлено 21 ноября 2022; процитировано 11 января 2025]. Доступно: <https://www.pnp.ru/economics/president-smayagchil-BP>.

² Внешнеторговый баланс России 2024. Отчет Росстат по итогам 2024 г. [сайт]. Федеральная служба государственной статистики; 2024 [обновлено 21 декабря 2024; процитировано 12 января 2025]. Доступно: http://rosstat.gov.ru/statistics/vneshnyaya_torgovlya.

³ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2023 год и период 2024 и 2025 годов. [сайт]. Центральный банк Российской Федерации; 2022 [обновлено 2 ноября 2022; процитировано 11 января 2025]. Доступно: http://www.cbr.ru/publ/ondkp/ondkp_on_2023_2025.

В-третьих, следует поддержать обоснованную позицию о том, что «Возврат к откатке денег из российской экономики для скупки иностранных валют уже не поможет сохранять экономическую стабильность государства. События последних месяцев (февраль – март 2022 года) показали, что многолетняя откатка сотен миллиардов долларов из российской экономики не создала никакой «подушки безопасности». А лишь усилила технологическую уязвимость России из-за хронического недофинансирования технологического развития страны. Продолжать старую бюджетную политику, которая потерпела фиаско в условиях санкционного давления Запада, кажется сегодня абсурдом» [9]. Действительно, бюджетное правило работает в РФ с 2004 года. За это время страна пережила несколько экономических кризисов, пандемию 2019 года. Вливания же средств из ФНБ в бюджет за это время были недостаточными, можно сказать, минимальными, в сравнении с тем объемом денег, которые на самом деле были необходимы в связи с возросшими бюджетными расходами. То есть, средства размещались в иностранных валютах в огромных объемах – а выделялись по факту в бюджет в мизерных. Объяснялось это исключительно тем, что деньги нужно накапливать для наступления того случая, дня или события, когда они действительно понадобятся в таком или меньшем количестве. Но, к сожалению отечественное законодательство не устанавливает перечень данных событий, как, например, в отношении расходования средств из Резервных фондов федерального бюджета Правительства и Президента РФ. При этом, одновременно и систематически происходит хроническое недофинансирование важных государственных расходов в сфере реального сектора экономики, что как раз и подрывает основы экономического суверенитета страны. К тому же о какой «подушке безопасности» может идти речь, когда ни одно государство в мире или союз стран, не могут дать гарантии ее неприкосновенности при любых возникших обстоятельствах? Что и произошло с РФ, когда 300 млрд. долл. «подушки безопасности» суверенного ФНБ были одномоментно заморожены в феврале – марте 2022 года.

В-четвертых, при создании резервов ФНБ в валютах дружественных стран не следует забывать об изменчивой международной конъюнктуре. Межгосударственные отношения очень сложны и не стабильны, договора и соглашения нарушаются или расторгаются в одностороннем порядке, далеко не все страны готовы соблюдать взятые на себя обязательства и пр. Поэтому, дружественные государства очень быстро могут стать недружественными, на них может быть оказано давление извне (например, угроза вторичных санкций за торговлю или сотрудничество с Россией, что имеет место быть). Имеет ли смысл при такой международной обстановке накапливать резервы в иностранных валютах, пусть пока и дружественных стран, да еще и в огромных количествах.

Вышесказанное вовсе не означает, что Россия вообще не должна накапливать иностранные валюты тех стран, с которыми сложились благоприятные отношения, но, было бы правильным существенно сократить объемы таких резервов, ориентируясь при этом на запланированные прогнозы и показатели торгового баланса с каждой страной отдельно на год. Для защиты же ликвидности и волатильности иностранных валют, и, соответственно, национальной валюты, необходимо заключать договоры о валютных свопах.

Размещение дополнительных доходов от экспорта сырья необходимо осуществлять в реальные производственные активы, это могут быть прямые инвестиции или покупка ценных бумаг эмитента (речь идет о субъекте хозяйствования в реальном секторе экономики, не в финансовом). ФНБ осуществляет это в рамках бюджетного финансирования, но, как уже ранее писалось, это мизерные вливания, вовсе не соразмерные с теми возможностями, которыми ФНБ в действительности обладает. Мировой спрос на сырье растет, а, значит будут и увеличиваться доходы фонда. Наилучшим способом их применения будут инвестиции в развитие и производство реальных ценностей. ЦБ РФ также признает необходимость повышения финансирования бюджетных расходов в реальный сектор экономики в новых сложившихся условиях – «Существенно выросли необходимые расходы бюджета из-за структурной трансформации экономики. Формирование дополнительных бюджетных расходов возможно в условиях поступления дополнительных нефтегазовых доходов»¹.

Список использованной литературы:

1. Букина И.С. Состояние и перспективы устойчивости федерального бюджета в новых условиях. *Федерализм*. 2022;108(4):142–154.
2. Запольский С.В. Управление бюджетными ресурсами и доходами (правовые вопросы): монография. М.; 2017.
3. Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики: монография / под ред. И.А. Цинделиани. М.; 2022.
4. Кудрин А.Л. Оценка влияния бюджетных правил на цикличность государственных расходов. *Вопросы экономики*. 2023;(5):5–22.
5. Лычева И.М. Бюджетные правила: классификация и перспективы применения. *Экономика: теория и практика*. 2023;69(1):56–63. DOI: 10.31429/2224042X_2023_69_56.
6. Мулендеева Л.Н. Бюджетные правила как инструмент бюджетной устойчивости. *Наука XXI века: актуальные направления развития*. 2020;1(1):466–469.

¹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов. [сайт]. Центральный банк Российской Федерации; 2024 [обновлено 30 октября 2024; процитировано 11 января 2025]. Доступно: http://www.cbr.ru/publ>-ondkp>on_2025_2027.

7. Соколов М.М. Нефтегазовые доходы бюджета и их влияние на развитие российской экономики. Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020;(5):125–137.
8. Чалова А.Ю. Бюджет стимулирования экономического роста или как не выйти за рамки бюджетного правила. Федерализм. 2018;(4):115–133.
9. Чалова А.Ю. Отступление от бюджетного правила для спасения экономики. *Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова*. 2020;17(5):16–25. DOI: 10.21686/2413-2829-2020-5-16-25.
10. Шмигаль Н.С. Управление нефтегазовыми доходами на основе бюджетных правил: опыт России и Казахстана. *Финансовая жизнь*. 2020;(1):97–100.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Перепелица Мария Александровна

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры Конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
ORCID: 0000-0003-4648-1789
Researcher ID: ABA- 7070-2020