



ISSN 2712-7907

№ 7 (296) 2022

Бюллетень
Счетной палаты РФ
ФНБ

Представляя
номер

Алексей Саватюгин



Алексей Саватюгин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот выпуск мы решили посвятить Фонду национального благосостояния (ФНБ).

Вопросы, связанные с ФНБ, находятся в постоянном фокусе внимания общественности, поэтому Счетная палата Российской Федерации на регулярной основе проводит экспертно-аналитические мероприятия по состоянию ФНБ.

Целью настоящего исследования являлся анализ вопросов формирования, использования и управления средствами ФНБ в рамках мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями для российской экономики в 2020–2021 годах.

По данным проведенного анализа, на 1 января 2022 года совокупный объем ФНБ составил более 13,58 трлн рублей. Это в 1,7 раза, или на 5,81 трлн рублей, больше, чем было на начало 2020 года.

Всего в 2020–2021 годах использование средств ФНБ составило 307,6 млрд рублей, из них 300,9 млрд рублей было направлено на покрытие дефицита федерального бюджета.

В исследованном периоде структура ликвидных активов ФНБ значительно изменилась: исключен американский доллар, снижены доли евро и фунтов стерлингов, при этом включены китайский юань, японская иена и золото в обезличенной форме.

К концу 2021 года объем ликвидных активов ФНБ увеличился по сравнению с началом 2020 года на 37,7 % и составил 8,45 трлн рублей (6,5 % ВВП). Несмотря на увеличение объема, доля ликвидных активов в совокупном объеме ФНБ снизилась на 16,8 %.

С 2014 года средства ФНБ направляются на финансирование самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. В настоящее время финансируется 8 из 12 проектов, входящих в указанный перечень.

Мероприятие Счетной палаты проходило в сотрудничестве с федеральными органами власти, организациями, осуществляющими реализацию инфраструктурных проектов, и органами, контролирующими реализацию инфраструктурных проектов.

Подробно с нашими выводами и предложениями вы сможете ознакомиться на страницах этого бюллетеня. По итогам анализа Счетная палата подготовила предложения по повышению сохранности средств ФНБ и обеспечению возможности их оперативного использования.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	5
Мнения	34
Тематические проверки Счетной палаты	44
Международная практика	48
Исследования по теме	66
Публикации в СМИ	70



Алексей Саватюгин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг формирования и использования средств Фонда национального благосостояния, а также управления средствами указанного фонда в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику в 2020 году и истекшем периоде 2021 года (с утверждением промежуточного отчета в январе 2021 года)»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 24 мая 2022 года

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Проанализировать формирование и использование средств Фонда национального благосостояния (далее также – ФНБ, Фонд), а также управление средствами указанного фонда, в том числе в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику.

Ключевые результаты мероприятия

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации¹ (далее – Бюджетный кодекс) ФНБ может использоваться в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – Пенсионный фонд).

В 2020–2021 годах приняты федеральные законы², предусматривающие использование средств ФНБ в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями для российской экономики.

В исследуемом периоде на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда допускалось использование средств ФНБ сверх объема, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете, без внесения изменений в указанный закон.

Использование средств ФНБ в 2020–2021 годах на покрытие дефицита федерального бюджета составило в общем объеме 300,9 млрд рублей, на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, – 6,7 млрд рублей.

Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 января 2022 года по сравнению с данными на 1 января 2020 года увеличился на 5 812,5 млрд рублей

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 96.10 Бюджетного кодекса.

2. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ).

Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году» (далее – Федеральный закон № 327-ФЗ).

в основном за счет зачисленных в 2020 году дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2019 год, положительной курсовой разницы и положительной переоценки активов Фонда.

Объем ликвидных активов ФНБ (средства Фонда на счетах в Банке России) увеличился за анализируемый период (2020–2021 годы) в 1,4 раза. При этом за указанный период отмечается снижение доли ликвидных активов в общем объеме ФНБ на 16,8 процентного пункта.

Указанное снижение ликвидных активов Фонда и, соответственно, увеличение доли иных финансовых активов в основном связано с проведением операций по управлению средствами ФНБ в рамках мер, принимаемых Правительством Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями для российской экономики.

В декабре 2020 года в Бюджетный кодекс внесено изменение, позволяющее размещать средства ФНБ на депозиты и остатки на банковских счетах в Банке России в драгоценных металлах³, в 2021 году внесены изменения в нормативную валютную структуру средств ФНБ.

По состоянию на 1 января 2022 года средства Фонда направлены на возвратной основе на финансирование восьми самокупаемых инфраструктурных проектов, включенных в Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов⁴ в 2013–2014 годах.

По одному из проектов в феврале 2022 года средства ФНБ досрочно возвращены и могут быть использованы на финансирование новых проектов.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации в 2020–2021 годах заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществлялась проработка вопросов о возможности направления средств ФНБ на финансирование на возвратной основе проектов по развитию транспортной инфраструктуры и иных проектов в отраслях экономики Российской Федерации.

В 2020–2021 годах средства ФНБ не направлялись на финансирование новых проектов, в том числе на развитие транспортной инфраструктуры.

-
3. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 448-ФЗ).
 4. Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р (далее – Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов).

Наиболее значимые выводы

Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 января 2022 года по сравнению с объемом на начало 2020 года увеличился в 1,7 раза и составил 13 585,6 млрд рублей, или 10,4 % ВВП.

Объем ликвидных активов Фонда по состоянию на 1 января 2022 года составил 6,5 % ВВП.

В рамках операций по управлению ФНБ доля средств Фонда, размещенных в иные финансовые активы, увеличилась к концу 2021 года по сравнению с началом 2020 года на 16,8 процентного пункта главным образом за счет размещения в 2020 году средств ФНБ со счетов в Банке России в обыкновенные акции ПАО Сбербанк на сумму 2 139,4 млрд рублей и положительной рыночной переоценки приобретенных акций на сумму 1 172,6 млрд рублей.

В результате размещения средств ФНБ в акции ПАО Сбербанк в федеральный бюджет в 2020–2021 годах зачислена часть дохода, полученного Банком России, в размере 1 266,0 млрд рублей.

В 2021 году изменена нормативная валютная структура средств ФНБ:

- включены японская иена, китайский юань и золото в обезличенной форме;
- исключен доллар США, сокращены доли фунта стерлингов и евро на пять процентных пунктов по каждой валюте.

Доля активов ФНБ, номинированных в иностранных валютах и золоте в обезличенной форме, снизилась к концу 2021 года по сравнению с началом 2020 года на 18,5 процентного пункта.

Для обеспечения расходов федерального бюджета доходы от управления средствами ФНБ направляются в федеральный бюджет (норма действует до 1 февраля 2025 года). По результатам 2020–2021 годов на финансирование расходов федерального бюджета направлено 602,6 млрд рублей указанных доходов. При этом в 2021 году впервые с момента образования ФНБ отсутствует доход от размещения средств Фонда на счетах в иностранных валютах в Банке России.

Управление средствами ФНБ в 2020–2021 годах в рамках мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику позволило увеличить совокупный объем Фонда, что отвечает целям управления средствами ФНБ⁵, а также профинансировать в 2020–2021 годах дефицит федерального бюджета.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 96.11 Бюджетного кодекса целями управления средствами Фонда национального благосостояния являются обеспечение их сохранности и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе.

В результате введения санкций в отношении активов Банка России часть средств ФНБ в иностранных валютах (ликвидные активы) заблокирована. Также заблокированы остатки средств на счетах Федерального казначейства в Банке России в иностранной валюте, приобретенной в 2021 году за счет дополнительных нефтегазовых доходов, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источником пополнения ФНБ в текущем году.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить Минфину России с участием Банка России в срок до 29 июля 2022 года проанализировать текущую структуру средств ФНБ в части повышения сохранности и возможности оперативного использования средств ФНБ в целях, предусмотренных Бюджетным кодексом, и внести в указанную структуру средств Фонда изменения, предусматривающие исключение доли средств, размещенных в иностранные валюты государств, применивших санкции в отношении Российской Федерации.

Полный текст рекомендаций (предложений) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 4.5.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год, пункт 3.30.0.1).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные, нормативные правовые акты, а также документы федеральных органов исполнительной власти и иных органов, регулирующие процессы формирования и использования средств Фонда национального благосостояния, а также управления средствами указанного фонда, в том числе в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику.
- Деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также иных органов и организаций по формированию и использованию средств Фонда национального благосостояния, а также управлению средствами указанного фонда, в том числе в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

Анализ формирования и использования средств Фонда национального благосостояния, а также управления средствами указанного фонда, в том числе в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику.

В процессе проведения экспертно-аналитического мероприятия использованы методы сбора фактических данных и информации, анализа и мониторинга данных и информации в части формирования и использования средств ФНБ, а также управления средствами указанного фонда:

- полученных на объектах мероприятия посредством запросов (Минфину России, Минэкономразвития России, Минтрансу России, Государственной корпорации развития ВЭБ.РФ (далее – ВЭБ.РФ), инициаторам инфраструктурных проектов, а также органам, ответственным за осуществление контроля реализации указанных проектов);

- размещенных на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Минфина России, Федерального казначейства, Банка России, Росстата и Московской биржи в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- отраженных в отчетности Минфина России и Федерального казначейства, исследованных при осуществлении оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета, а также последующего контроля за исполнением федерального бюджета в исследуемом периоде в части формирования и использования средств ФНБ, а также управления средствами указанного фонда⁶.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное казначейство (г. Москва).
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство транспорта Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта (г. Москва).
- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (г. Москва).
- Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» (г. Москва).

5. Исследуемый период промежуточного отчета

Январь 2020 года – декабрь 2021 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 7 июля 2020 года по 24 мая 2022 года.

-
6. Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ показал расхождение данных Минфина России и Федерального казначейства в отношении объема средств ФНБ на счетах в Банке России и курсовой разницы по указанным средствам по состоянию на 1 января 2022 года (указанный факт подробно рассмотрен в ходе оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета, а также последующего контроля за исполнением федерального бюджета в 2021 году).

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ законодательных, нормативных правовых актов, а также документов федеральных органов исполнительной власти и иных органов, регулирующих процесс формирования и использования средств ФНБ, а также управления средствами указанного фонда, в том числе в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику

В соответствии с пунктом 1 статьи 96.10 Бюджетного кодекса ФНБ представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда.

Формирование ФНБ в 2020–2021 годах осуществлялось за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета⁷.

Доходы от управления средствами ФНБ, зачисленные в федеральный бюджет в 2020–2021 годах, составили в сумме 602 629,8 млн рублей и в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ⁸ направлены на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

В соответствии с пунктом 2 статьи 96.10 Бюджетного кодекса объем средств ФНБ, направляемых на установленные цели, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Федеральным законом № 380-ФЗ⁹ на 2020 год утверждены профицит федерального бюджета в сумме 927 583,0 млн рублей, прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в сумме 2 510 977,3 млн рублей и использование средств ФНБ в сумме 4 492,0 млн рублей в целях софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц.

-
7. Действие абзаца 3 пункта 3 статьи 96.10 Бюджетного кодекса, предусматривающей пополнение ФНБ за счет доходов от управления средствами Фонда, приостановлено до 1 февраля 2025 года.
 8. Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год».
 9. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Федеральный закон № 380-ФЗ).

Федеральным законом № 385-ФЗ¹⁰ на 2021 год установлен дефицит федерального бюджета в сумме 2 754 966,5 млн рублей и использование средств ФНБ в сумме 94 957,2 млн рублей.

В разделе 1 «Анализ социально-экономических последствий распространения коронавирусной инфекции. Ограничения, риски и новые возможности» Общенационального плана¹¹ отмечено, что для финансового обеспечения текущих расходов и антикризисных мероприятий были задействованы средства ФНБ, заимствования, а также проведена приоритизация части расходов федерального бюджета.

Общенациональный план реализовывался в ситуации сокращения как нефтегазовых, так и ненефтегазовых доходов консолидированного бюджета, в ожидания расширения дефицита федерального бюджета в 2020 году.

В целях поддержки бизнеса и населения Правительством Российской Федерации были приняты и реализованы на момент одобрения Общенационального плана пакеты антикризисных мер, одним из которых предусмотрено поступление разовых доходов от перечисления прибыли Банка России от сделки по продаже акций ПАО Сбербанк.

В рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями для российской экономики, в 2020–2021 годах приняты федеральные законы, предусматривающие изменения основных параметров федерального бюджета, а также использование средств ФНБ в рамках указанных мер.

В целях финансового обеспечения мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции, федеральными законами № 103-ФЗ и № 327-ФЗ приостановлено действие нормы об утверждении федеральным законом о федеральном бюджете объема использования средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда.

Также Федеральным законом № 103-ФЗ установлена норма¹² о том, что в 2020 году в случае превышения базовой цены на нефть, определяемой в соответствии с пунктом 4 статьи 966 Бюджетного кодекса, среднего за отчетный календарный месяц уровня цены нефти марки «Юралс», определяемого в соответствии с пунктом 3 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс), Правительство Российской Федерации вправе использовать, начиная с текущего месяца,

-
10. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (далее – Федеральный закон № 385-ФЗ).
 11. Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (далее – Общенациональный план) одобрен Правительством Российской Федерации 23 сентября 2020 года, протокол № 36, раздел VII (от 2 октября 2020 г. № П13-60855).
 12. Введена статья 21 в Федеральный закон от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году», частью 14 которой предусмотрены указанные изменения.

средства ФНБ на установленные пунктом 1 статьи 96.10 Бюджетного кодекса цели в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 6 Федерального закона № 327-ФЗ в 2021 году Правительство Российской Федерации в случае превышения базовой цены на нефть, определяемой в соответствии с пунктом 4 статьи 966 Бюджетного кодекса, среднего за отчетный календарный месяц уровня цены нефти марки «Юралс», определяемого в соответствии с пунктом 3 статьи 342 Налогового кодекса, вправе использовать, начиная с текущего месяца, средства ФНБ на установленные пунктом 1 статьи 96.10 Бюджетного кодекса цели в размере, не превышающем 1 % объема ВВП, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в 2020–2021 годах:

- допускалось использование средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда сверх объема, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете, без внесения изменений в указанный закон;
- предельный объем использования средств ФНБ на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда ограничен абсолютным значением объема недополученных нефтегазовых доходов в соответствующем году¹³.

В 2020–2021 годах в условиях борьбы с коронавирусной инфекцией и ее последствиями для российской экономики в статью 96.11 Бюджетного кодекса «Управление средствами Фонда национального благосостояния» были внесены существенные изменения.

Так, Федеральным законом № 448-ФЗ внесены изменения в пункт 4 статьи 96.11 Бюджетного кодекса, позволяющие размещать часть средств ФНБ на депозитах и остатках на банковских счетах в Банке России в драгоценных металлах. В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту изменение направлено на диверсификацию вложений ФНБ в целях обеспечения их сохранности и повышения доходности размещения средств фонда и поддержано Минэкономразвития России и Банком России.

Согласно поручению Президента Российской Федерации¹⁴ Правительству Российской Федерации надлежало рассмотреть вопрос целесообразности внесения в законодательство Российской Федерации изменений, обеспечивающих поэтапное повышение с 7 до 10 % ВВП объема средств ФНБ, размещаемых на депозитах и банковских счетах в Банке России, до достижения которого не допускается размещение средств ФНБ в иные финансовые активы, за исключением перечня инфраструктурных проектов, утвержденного после 1 октября 2021 года, в объеме, не превышающем 2,5 трлн рублей.

13. Согласно пункту 6 статьи 96.10 Бюджетного кодекса ежегодный объем использования средств ФНБ на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации не может превышать объема недополученных нефтегазовых доходов в соответствующем финансовом году при условии, когда объем средств ФНБ, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации (далее – Банк России), на конец года превышает 5 % объема ВВП.

14. От 30 сентября 2021 г. № Пр-1835 (подпункт «а» пункта 4).

В рамках выполнения указанного поручения Президента Российской Федерации Федеральным законом № 384-ФЗ¹⁵ в Бюджетный кодекс внесены следующие изменения в части управления средствами ФНБ:

- введен пункт 8 статьи 96.10 Бюджетного кодекса: в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, средства ФНБ могут размещаться на субординированных депозитах в ВЭБ.РФ на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации. При этом на операции по размещению средств ФНБ на указанные депозиты не распространяются требования статьи 96.11 Бюджетного кодекса;
- пункт 4.1 статьи 96.11 Бюджетного кодекса изложен в новой редакции, в соответствии с которой:
 - размещение средств ФНБ в иные финансовые активы не допускается до достижения объема ликвидных активов ФНБ 7 % прогнозируемого объема ВВП;
 - до достижения прогнозируемого объема средств ФНБ, размещенных на депозитах и банковских счетах в Банке России на конец года, увеличенного на объем дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, 10 % прогнозируемого объема ВВП, размещение средств ФНБ в иные финансовые активы не допускается, за исключением приобретения паев инвестиционных фондов, доверительное управление которыми осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском Фонде Прямых Инвестиций», финансирования начатых самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, самокупаемых инфраструктурных проектов в общем объеме финансирования за счет средств ФНБ до 2,5 трлн рублей, включенных в указанный перечень после 1 октября 2021 года, а также самокупаемых инфраструктурных проектов по решению Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации;
 - размещение средств ФНБ в иные финансовые активы (кроме указанных в предыдущем пункте) допускается в объемах, не приводящих к снижению на конец года прогнозируемого объема средств ФНБ менее 10 % объема ВВП.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлено, что порядок управления средствами ФНБ, установленный постановлением № 18, а также Требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденные указанным постановлением, не приведены в соответствие со статьей 96.11 Бюджетного кодекса.

15. Федеральный закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ).

В 2020–2021 годах Правительством Российской Федерации в части формирования и использования средств ФНБ, а также управления средствами Фонда приняты следующие постановления:

- от 26 апреля 2020 г. № 593¹⁶, которым внесены изменения в постановление № 18¹⁷: разрешено размещать средства ФНБ в китайских юанях; Китай внесен в перечень государств, в финансовые активы которых можно размещать средства ФНБ; объем долговых обязательств, номинированных в китайских юанях, – 1 млрд китайских юаней¹⁸;
- от 21 мая 2021 г. № 765¹⁹, в соответствии с которым в постановлении № 18 в нормативную структуру ликвидных активов ФНБ (средства на счетах в Банке России) включено золото в обезличенной форме. В этой связи понятие «нормативная валютная структура средств ФНБ» заменено понятием «нормативная структура средств Фонда в разрешенной иностранной валюте и золоте»;
- от 7 сентября 2020 г. № 1370²⁰, которым внесены изменения в Правила, утвержденные постановлением № 990²¹, касающиеся размещения средств ФНБ в ценные бумаги российских эмитентов, штрафных санкций в случае неперечисления эмитентом привлеченных средств Фонда контрагентам по соответствующим договорам (соглашениям) в рамках реализации отдельных проектов;
- от 2 декабря 2021 г. № 2188²², которым внесены изменения в Правила проведения оценки, утвержденные постановлением № 991²³, и которым установлено, в частности, что требование о вложении в инвестиционный проект собственных средств инициатора и (или) привлеченного финансирования в размере не менее 15 % может

-
16. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18».
 17. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (вместе с «Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния») (далее – постановление № 18).
 18. Минимальный объем выпуска долговых обязательств, номинированных в китайских юанях и находящихся в обращении, согласно Требованиям к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденным постановлением № 18.
 19. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18».
 20. «О внесении изменений в пункт 19 Правил размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов».
 21. Правила размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 990 (далее – Правила, утвержденные постановлением № 990).
 22. «О внесении изменений в Правила проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».
 23. Правила проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 991 (далее – Правила проведения оценки, утвержденные постановлением № 991).

не соблюдаться на основании отдельных решений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации. Определена процедура подготовки совместного заключения о целесообразности финансирования инвестиционного проекта на особых условиях финансирования. Также сокращены сроки и количество процедур проведения оценки инвестиционных проектов, планируемых к финансированию с использованием средств ФНБ.

В Правила, утвержденные постановлением № 699²⁴, постановлениями Правительства Российской Федерации в исследуемом периоде внесены следующие существенные изменения:

- от 21 мая 2020 г. № 716²⁵, которым Правила, утвержденные постановлением № 699, приведены в соответствие с утвержденными Федеральным законом № 103-ФЗ изменениями;
- от 23 июня 2021 г. № 964²⁶ в Правила, утвержденные постановлением № 699, внесены изменения по нормативной структуре ликвидных активов ФНБ (средства на счетах в Банке России): включено золото в обезличенной форме; установлено, что формирование ФНБ производится и за счет средств корректировки оценки нефтегазовых доходов, рассчитанной на первый календарный месяц года, следующего за отчетным, в случае формирования по итогам отчетного года недополученных нефтегазовых доходов.

В Перечне самокупаемых инфраструктурных проектов в анализируемый период распоряжением № 3900-р²⁷ изменена ставка минимальной доходности инвестирования средств ФНБ на 4,3 % годовых по инфраструктурному проекту «Строительство комплекса по добыче и подготовке газа, завода сжиженного природного газа и мощностей по отгрузке сжиженного природного газа и газового конденсата Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения на полуострове Ямал».

-
24. Правила проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699 (далее – Правила, утвержденные постановлением № 699).
 25. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2020 г. № 716 «О внесении изменений в Правила проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния».
 26. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2021 г. № 964 «О внесении изменений в Правила проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния».
 27. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2021 г. № 3900-р «О внесении изменений в распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 2737-р и от 5 ноября 2013 г. № 2044-р» (далее – распоряжение № 3900-р).

7.2. Анализ изменения совокупного объема Фонда национального состояния и структуры активов, в которые размещены средства указанного фонда, а также результаты управления средствами фонда, в том числе в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику

Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 января 2022 года составил 13 585 551,5 млн рублей и по сравнению с объемом на начало 2020 года (7 773 062,6 млн рублей) увеличился на 5 812 488,9 млн рублей, или в 1,7 раза (10,4 % ВВП).

Факторы, повлиявшие на изменение совокупного объема ФНБ в исследуемом периоде, приведены в таблице 1 приложения № 1 к настоящему отчету.

В части использования средств ФНБ в период действия мер, принятых по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику, следует отметить, что предельный объем использования средств ФНБ в 2020–2021 годах на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда ограничивался абсолютным значением объема недополученных нефтегазовых доходов в соответствующем году.

Объем продажи иностранной валюты в связи с формированием недополученных нефтегазовых доходов в апреле–декабре 2020 года, рассчитанный в соответствии с приказом Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 1387²⁸ (в период продажи с 8 апреля 2020 года по 15 января 2021 года), составил 947 089,8 млн рублей, в том числе объем продажи до 31 декабря 2020 года включительно составил 936 038,5 млн рублей.

В апреле–августе 2020 года была реализована иностранная валюта, ранее приобретенная за счет дополнительных нефтегазовых доходов. Объем продажи составил 646 193,9 млн рублей. В августе 2020 года продажа валюты, ранее приобретенной за счет дополнительных нефтегазовых доходов, была прекращена в связи с нулевым остатком на счетах Федерального казначейства по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов.

В соответствии с приказом Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 1387 часть средств ФНБ на счетах в Банке России: в августе–декабре 2020 года в суммах 1 705,6 млн долларов США, 1 438,5 млн евро и 289,1 млн фунтов стерлингов была реализована за 289 844,6 млн рублей; в январе 2021 года в суммах 67,2 млн долларов США, 55,1 млн евро и 11,0 млн фунтов стерлингов – за 11 051,3 млн рублей, а вырученные средства зачислены на единый счет федерального бюджета в целях финансирования его дефицита.

28. Приказ Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 1387 «О Порядке проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния».

Использование средств ФНБ в 2020–2021 годах на указанные цели составило 300 895,9 млн рублей, или 93,3 % объема недополученных нефтегазовых доходов за 2020 год (322 343,5 млн рублей).

В апреле и июле 2020 года часть средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России (17,0 млн долларов США, 15,7 млн евро и 3,0 млн фунтов стерлингов) была реализована за 2 878,4 млн рублей, после чего средства ФНБ в сумме 3 689,0 млн рублей зачислены на счет по учету средств федерального бюджета в целях софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, что составило 82,2 % показателя, утвержденного Федеральным законом № 380-ФЗ (4 492,0 млн рублей).

В апреле и июле 2021 года часть средств ФНБ на счетах в Банке России (32,6 млн евро и 0,2 кг золота) была реализована за 3 004,8 млн рублей, а вырученные средства зачислены на единый счет федерального бюджета в целях софинансирования формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию.

Использование средств ФНБ в 2020–2021 годах на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, составило 6 693,8 млн рублей.

Использование средств ФНБ в 2021 году в целях, предусмотренных Бюджетным кодексом, составило 14 056,1 млн рублей, или 14,8 % показателя, утвержденного Федеральным законом № 385-ФЗ (94 957,2 млн рублей).

В соответствии с Правилами, утвержденными постановлением № 699, дополнительные нефтегазовые доходы, полученные в 2019 году, подлежали перечислению Федеральным казначейством в ФНБ по решению Минфина России до 1 октября 2020 года.

В марте 2020 года в соответствии с приказом Минфина России от 13 марта 2020 г. № 109 средства в иностранной валюте в суммах 20 630,8 млн долларов США, 18 431,1 млн евро и 3 589,3 млн фунтов стерлингов, приобретенные за счет средств федерального бюджета в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2019 год, зачислены на счета в Банке России по учету средств ФНБ в соответствующих иностранных валютах.

Фактически иностранная валюта, приобретенная за счет средств федерального бюджета в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2019 год, была зачислена 16 марта 2020 года в объеме эквивалентом 3 349 895,9 млн рублей, что с учетом положительной курсовой разницы на 393 068,0 млн рублей, или на 13,3 %, больше объема дополнительных нефтегазовых доходов за 2019 год, направленных на покупку иностранной валюты (2 956 827,9 млн рублей).

В соответствии с изменениями, внесенными в июне 2021 года в Правила, утвержденные постановлением № 699, и приказом Минфина России от 30 июня 2021 г. № 295²⁹ в июле 2021 года средства в иностранных валютах в суммах 196,6 млн долларов США, 162,4 млн евро и 32,0 млн фунтов стерлингов, приобретенные за счет средств федерального бюджета в пределах объема корректировки оценки нефтегазовых доходов за декабрь 2020 года (32 715,8 млн рублей), зачислены на счета по учету средств ФНБ в соответствующих иностранных валютах. Эквивалент зачисленных средств в иностранных валютах составил в сумме 31 580,1 млн рублей, или на 1 135,7 млн рублей меньше объема средств, направленных на приобретение указанной иностранной валюты.

Объем дополнительных нефтегазовых доходов, сформировавшихся в январе–декабре 2021 года, составил 3 167 025,2 млн рублей.

По состоянию на 1 января 2022 года остатки средств на счетах Федерального казначейства в Банке России в иностранной валюте и золоте, приобретенных за счет дополнительных нефтегазовых доходов, составили 13 860,7 млн евро, 1 477,3 млн фунтов стерлингов, 224 647,5 млн японских иен, 77 733,0 млн китайских юаней и 139 831,0 кг золота. Совокупный объем указанных средств в рублевом эквиваленте составил 2 971 508,3 млн рублей.

Согласно Бюджетному кодексу и постановлению № 18 средства ФНБ могут размещаться в иностранную валюту и виды финансовых активов, предусмотренные указанными нормативными правовыми актами.

Таблица 1. Данные об объемах финансовых активов, в которые размещены средства ФНБ в 2020–2021 годах

экв. млн руб.

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Совокупный объем ФНБ на конец года	7 773 062,6	13 545 663,0	13 585 551,5
% к ВВП	7,1	12,6	10,4
в том числе:			
на счетах в Банке России	6 137 765,4	8 657 891,8	8 452 767,2
% к ВВП	5,6	8,1	6,5
в иных финансовых активах	1 635 297,2	4 887 771,3	5 132 784,3
% к ВВП	1,5	4,6	3,9

29. Приказ Минфина России от 30 июня 2021 г. № 295 «Об использовании средств федерального бюджета на формирование Фонда национального благосостояния».

Структура финансовых активов, в которые размещены средства ФНБ, в 2020–2021 годах приведена в таблице 2 приложения № 1 к настоящему отчету.

Рисунок 1

Динамика объема средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России на конец года, к ВВП в 2008–2021 годах



За период 2020–2021 годов объем ликвидных активов (средства ФНБ на счетах в Банке России) увеличился на 2 315 001,8 млн рублей, или на 37,7 %, с 6 137 765,4 млн до 8 452 767,2 млн рублей (6,5 % ВВП). При этом отмечается снижение доли ликвидных активов в общем объеме ФНБ с 79 до 62,2 %.

Снижение доли ликвидных активов ФНБ главным образом связано с размещением средств (2 139 435,7 млн рублей) в обыкновенные акции ПАО Сбербанк в 2020 году.

По состоянию на конец 2021 года доля средств ФНБ, размещенных в иные финансовые активы (помимо счетов в Банке России), в совокупном объеме ФНБ по сравнению с началом 2020 года соответственно увеличилась с 21 до 37,8 %.

Объем указанных финансовых активов увеличился на 3 497 487,1 млн рублей, или в 3,1 раза, с 1 635 297,2 млн до 5 132 784,3 млн рублей (3,9 % ВВП).

На увеличение доли иных финансовых активов кроме вложения средств ФНБ в обыкновенные акции ПАО Сбербанк также повлияла положительная рыночная переоценка приобретенных акций.

В части управления средствами ФНБ в 2020–2021 годах в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику, необходимо отметить следующее.

Объем ликвидных активов ФНБ по состоянию на 1 апреля 2020 года (11 095 228,3 млн рублей) превысил уровень 7 % прогнозируемого объема ВВП, указанного в Федеральном законе № 380-ФЗ на 2020 год³⁰, на 3 141 058,3 млн рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 50-ФЗ³¹ и постановлением № 18 в апреле 2020 года средства ФНБ в сумме 2 139 435,7 млн рублей размещены в обыкновенные акции ПАО Сбербанк в количестве 11 293 474 001 штуки по средневзвешенной цене, определенной по результатам организованных торгов на ПАО «Московская Биржа» за период с 9 марта по 7 апреля 2020 года, составившей 189,44 рубля за одну акцию.

В апреле 2020 года часть дохода, полученного Банком России от продажи обыкновенных акций ПАО Сбербанк, в соответствии с Федеральным законом № 49-ФЗ³² и распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 1042-р, в сумме 1 066 047,7 млн рублей и в марте 2021 года в сумме 200 000,0 млн рублей была перечислена в федеральный бюджет. Сумма перечислений составила 59,2 % объема средств ФНБ, размещенных в указанные акции.

-
30. Пунктом 41 статьи 96.11 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 453-ФЗ) было предусмотрено, что до достижения объема средств ФНБ, размещенных на депозитах и банковских счетах в Банке России, на конец очередного финансового года и (или) первого года планового периода и (или) второго года планового периода 7 % прогнозируемого объема ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, размещение средств ФНБ в иные финансовые активы не допускается, за исключением финансирования начатых до 1 января 2018 года самоосушаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, и начатых до 1 января 2018 года проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также приобретения паев инвестиционных фондов, доверительное управление которыми осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском фонде прямых инвестиций».
31. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 50-ФЗ «О приобретении Правительством Российской Федерации у Центрального банка Российской Федерации обыкновенных акций публичного акционерного общества «Сбербанк России» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
32. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 49-ФЗ «О перечислении части доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от продажи обыкновенных акций публичного акционерного общества «Сбербанк России».

В октябре 2020 года в соответствии с постановлением № 18 средства ФНБ в сумме 50 000,0 млн рублей размещены в обыкновенные акции ПАО «Аэрофлот» в количестве 833 333 333 штук по цене 60 рублей за одну акцию.

Приобретенные за счет средств ФНБ обыкновенные акции ПАО Сбербанк и ПАО «Аэрофлот» торгуются на Московской бирже, имеют рыночные котировки, влияющие на рыночную стоимость указанных акций, которая отражается в отчетности Минфина России.

Стоимость пакета обыкновенных акций ПАО Сбербанк увеличилась к концу 2021 года на 1 172 601,4 млн рублей, или на 54,8 %, по сравнению с объемом средств ФНБ, направленных на покупку акций, что является одним из положительных результатов управления средствами ФНБ в исследуемом периоде.

При этом стоимость пакета обыкновенных акций ПАО «Аэрофлот» снизилась к концу 2021 года на 866,7 млн рублей, или на 1,7 %, по сравнению с объемом средств ФНБ, направленных на покупку акций.

Таблица 2. Данные о фактической валютной структуре средств ФНБ в 2020–2021 годах

млн ден. ед. (экв. млн руб.)

Показатель	На 01.01.2020		На 01.01.2021		На 01.01.2022	
	объем	доля, %	объем	доля, %	объем	доля, %
Совокупный объем ФНБ, экв. руб.	7 773 062,6	100	13 545 663,0	100	13 585 551,5	100
в том числе активы, номинированные в:						
рублях	1 194 940,9	15,4	4 373 896,4	32,3	4 604 680,5	33,9
долларах США (руб. экв.)	52 480,9 (3 248 864,9)	41,8	58 357,7 (4 311 216,0)	31,8	7 113,3 (528 468,4)	3,9
евро (руб. экв.)	39 057,7 (2 708 287,3)	34,8	44 166,4 (4 005 118,6)	29,6	38 561,6 (3 241 853,4)	23,9
фунтах стерлингов (руб. экв.)	7 652,5 (620 969,4)	8	8 550,7 (855 432,1)	6,3	4 178,7 (418 108,5)	3,1
китайских юанях (руб. экв.)	-	-	-	-	226 723,9 (2 641 401,6)	19,4
японских иенах (руб. экв.)	-	-	-	-	600 304,0 (387 254,0)	2,9
золоте в обезличенной форме, кг (руб. экв.)	-	-	-	-	405 708,4 (1 763 784,0)	13

В январе 2021 года в нормативную валютную структуру средств ФНБ включены японская иена с долей 5 % и китайский юань с долей 15 %. Доли доллара США и евро при этом сокращены с 45 до 35 %, а доля фунтов стерлингов сохранена неизменной на уровне 10 %³³.

В целях приведения фактической валютной структуры средств ФНБ к новой нормативной валютной структуре в феврале 2021 года средства ФНБ на счетах в Банке России в сумме 2 851,7 млн долларов США, 2 361,5 млн евро и 68,2 млн рублей конвертированы в 600 304,0 млн японских иен, средства в сумме 8 555,1 млн долларов США, 7 084,4 млн евро и 204,5 млн рублей – в 110 538,5 млн китайских юаней.

С 1 июня 2021 года в нормативную структуру ликвидных активов ФНБ (средства на счетах в Банке России) включено золото в обезличенной форме с долей 20 %. Кроме того, с 20 мая 2021 года из нормативной структуры средств ФНБ исключен доллар США (его доля сокращена с 35 до 0 %), доля фунта стерлингов сокращена с 10 до 5 %, доли евро и китайского юаня увеличены с 35 до 40 % и с 15 до 30 % соответственно, а доля японской иены сохранена неизменной на уровне 5 %³⁴.

В мае–июне 2021 года в целях приведения фактической структуры средств ФНБ к новой нормативной структуре средств Фонда в разрешенной иностранной валюте и золоте средства ФНБ в сумме 13 933,6 млн долларов США и 2 985,9 млн фунтов стерлингов конвертированы в 116 013,1 млн китайских юаней, в сумме 3 483,4 млн долларов США и 746,5 млн фунтов стерлингов – в 3 724,0 млн евро. В июне–июле 2021 года средства ФНБ в сумме 22 475,3 млн долларов США и 640,8 млн фунтов стерлингов конвертированы в 405 640,4 кг золота. В июле 2021 года конверсионные операции, необходимые для приведения фактической структуры средств ФНБ к новой нормативной структуре, были завершены.

Подробно данные о движении средств ФНБ в 2020–2021 годах рассмотрены в рамках осуществления Счетной палатой Российской Федерации оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета, а также последующего контроля за исполнением федерального бюджета в исследуемом периоде в части формирования и использования средств ФНБ, а также управления средствами Фонда.

-
33. Приказ Минфина России от 24 января 2008 г. № 24 «Об утверждении нормативной валютной структуры средств Фонда национального благосостояния, порядка приведения фактической валютной структуры средств Фонда национального благосостояния в соответствие с нормативной валютной структурой» (в редакции приказа Минфина России от 28 января 2021 г. № 28).
34. Приказ Минфина России от 20 мая 2021 г. № 231 «Об утверждении нормативной структуры средств Фонда национального благосостояния в разрешенной иностранной валюте и золоте в обезличенной форме, порядка приведения фактической структуры средств Фонда национального благосостояния в разрешенной иностранной валюте и золоте в обезличенной форме в соответствие с нормативной».

В 2020–2021 годах доля активов ФНБ, номинированных в рублях, в совокупном объеме ФНБ увеличилась с 15,4 % (1 194 940,9 млн рублей) до 33,9 % (4 604 680,5 млн рублей). На конец 2021 года доля активов, номинированных в иностранных валютах и золоте в обезличенной форме, составила 66,1 % (8 980 871,0 млн рублей).

В результате сложившейся в 2022 году геополитической ситуации часть средств ФНБ в иностранных валютах (евро, фунты стерлингов и японские иены) на счетах в Банке России заблокированы в результате санкций ряда иностранных государств в отношении активов Банка России.

Сумма зачисленных в федеральный бюджет в 2020–2021 годах доходов от управления средствами ФНБ составила 602 629,8 млн рублей, в том числе:

- в 2020 году – 345 337,4 млн рублей, что в 5,6 раза превысило прогноз поступлений указанных доходов в федеральный бюджет на 2020 год (62 058,4 млн рублей);
- в 2021 году – 257 292,5 млн рублей, или 121,5 % прогноза поступлений указанных доходов в федеральный бюджет на 2021 год (211 770,1 млн рублей).

Структура зачисленных в федеральный бюджет в 2020–2021 годах доходов от управления средствами ФНБ представлена в таблице 3 приложения № 1 к настоящему отчету.

В 2021 году отсутствовали доходы от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России в связи с образовавшимся по указанным счетам процентным убытком, начисленным за истекший процентный период (с 15 декабря 2020 года по 15 декабря 2021 года) и переходящим на текущий процентный период (с 15 декабря 2021 года по 15 декабря 2022 года).

Переходящий убыток сформировался впервые с момента образования ФНБ в 2008 году, вследствие чего снижается потенциальная сумма будущего дохода от размещения средств на счетах в иностранной валюте в Банке России, подлежащего направлению на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Доходности размещения средств ФНБ в финансовые активы в 2020–2021 годах представлены в таблице 4 приложения № 1 к настоящему отчету.

Доходность размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте, выраженная в корзине разрешенных иностранных валют, снизилась в 2021 году по сравнению с 2020 годом до отрицательного значения в результате сложившихся за 2021 год отрицательных значений доходности по указанным счетам во всех иностранных валютах (кроме китайского юаня), включенных в данную корзину.

7.3. Анализ результатов, оценка бюджетной эффективности и мультипликативного эффекта от реализации самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния

В соответствии с нормативными правовыми актами финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов за счет средств ФНБ в исследуемом периоде осуществлялось двумя способами:

- путем непосредственного приобретения акций и облигаций российских эмитентов, реализующих самокупаемые инфраструктурные проекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- путем размещения средств на субординированные депозиты кредитных организаций, которые затем размещают привлеченные средства в ценные бумаги российских организаций, связанные с реализацией инфраструктурных проектов.

В Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов включены 12 инфраструктурных проектов с общим предельным объемом средств ФНБ, направляемых на финансирование проектов, в сумме 972 460,0 млн рублей.

Из 12 проектов, включенных в Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, за счет средств ФНБ осуществлено финансирование восьми проектов. Оставшиеся четыре проекта с момента внесения их в 2014 году в указанный перечень за счет средств ФНБ не финансировались. Информация приведена в [приложении № 2](#) к настоящему отчету.

По состоянию на 1 января 2020 года осуществлено размещение средств ФНБ в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, а также на субординированные депозиты в российских кредитных организациях в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов на общую сумму 613 626,0 млн рублей, из которых инициаторам проектов направлено 573 826,0 млн рублей.

В 2020–2021 годах объем средств ФНБ, размещенных в указанные финансовые активы, увеличился на 88 250,0 млн рублей и на конец 2021 года составил 701 876,0 млн рублей.

В соответствии с постановлениями № 18 и № 990:

- в 2020 году средства ФНБ в сумме 27 750,0 млн рублей размещены в облигации Государственной компании «Автодор» в целях финансирования инфраструктурного проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)», предусмотренного пунктом 1 Перечня самокупаемых инфраструктурных проектов;

- в 2020–2021 годах средства ФНБ в сумме 60 500,0 млн рублей размещены в привилегированные акции ОАО «РЖД» в целях финансирования инфраструктурного проекта «Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей», предусмотренного пунктом 2 Перечня самокупаемых инфраструктурных проектов.

На субординированный депозит в Банке ВТБ (ПАО) в 2014 году размещены средства ФНБ в объеме 100 000,0 млн рублей, из которых на финансирование проекта «Приобретение тягового подвижного состава», предусмотренного пунктом 10 Перечня самокупаемых инфраструктурных проектов, в 2015 году направлено 60 200,0 млн рублей путем приобретения Банком ВТБ (ПАО) облигаций ОАО «РЖД» (инициатора указанного проекта). По состоянию на 1 января 2020 года остаток средств, не направленных на финансирование проектов, составил 39 800,0 млн рублей.

В 2020–2021 годах Банк ВТБ (ПАО) осуществил за счет средств ФНБ, ранее привлеченных на указанный субординированный депозит, покупку облигаций Государственной компании «Автодор» совокупной номинальной стоимостью 18 330,0 млн рублей в целях финансирования инфраструктурного проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)», предусмотренного пунктом 1 Перечня самокупаемых инфраструктурных проектов. По состоянию на 1 января 2022 года остаток средств субординированного депозита, не направленных на финансирование проектов, составил 21 470,0 млн рублей.

По состоянию на 1 января 2022 года инициаторам проектов фактически направлено всего 680 406,0 млн рублей, или 70 % утвержденного (предельного) объема средств ФНБ (972 460,0 млн рублей).

Информация о результатах реализации самокупаемых инфраструктурных проектов и об оценке бюджетной эффективности и мультипликативного эффекта от реализации указанных проектов приведена в пунктах 1–8 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

Согласно сведениям, представленным Минфином России о состоянии ФНБ на 1 марта 2022 года, в феврале 2022 года в соответствии с постановлением № 18 ООО «ЗапСибНефтехим» осуществило досрочный выкуп у Минфина России облигаций данного общества в количестве 1 750 тыс. штук общей номинальной стоимостью 1 750,0 млн долларов США с погашением в 2030 году, приобретенных за счет средств ФНБ в 2015 году в целях финансирования проекта «Строительство интегрированного нефтехимического комплекса «Западно-Сибирский нефтехимический комбинат». Досрочный выход из данных облигаций обусловлен тем, что к настоящему времени в полной мере достигнуты все ключевые показатели, связанные с параметрами реализации указанного проекта.

В соответствии с постановлением № 18 выкуп данных облигаций осуществлен по цене, равной их номинальной стоимости, увеличенной на 1 %, а также на сумму

накопленного купонного дохода на дату выкупа. Расчеты в соответствии с паспортом проекта произведены в рублях по официальному курсу Банка России. В результате в феврале–марте 2022 года в федеральный бюджет поступили средства в общей сумме 144 079,2 млн рублей, в том числе 141 802,0 млн рублей зачислено в ФНБ, средства в части накопленного купонного дохода и однопроцентного превышения номинальной стоимости в сумме 2 277,2 млн рублей зачислены в доходы федерального бюджета.

Проект «Строительство интегрированного нефтехимического комплекса «Западно-Сибирский нефтехимический комбинат» является первым реализованным проектом, из которого возвращены средства ФНБ.

7.4. Анализ результатов реализации проектов Государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями и финансируемых за счет размещенных на депозиты в ГК «ВЭБ.РФ» средств ФНБ

В соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства ФНБ, утвержденными постановлением № 18, средства Фонда в объеме до 300 млрд рублей могут быть размещены на депозитах в ВЭБ.РФ в целях финансирования проектов ВЭБ.РФ в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями (далее – проекты ВЭБ.РФ).

По состоянию на 1 января 2022 года остаток средств ФНБ, размещенных на депозиты в рублях в ВЭБ.РФ в указанных целях финансирования трех проектов ВЭБ.РФ (с учетом возврата), увеличился по сравнению с остатком на начало 2020 года с 53 112,3 млн до 58 224,0 млн рублей, т. е. на 5 111,7 млн рублей, или на 9,6 %.

В 2020 году средства ФНБ на общую сумму 11 437,6 млн рублей размещены на депозит в ВЭБ.РФ в целях финансирования проекта ВЭБ.РФ «Приобретение и предоставление во владение и пользование (лизинг) вагонов Московского метро в рамках контракта жизненного цикла от 25 декабря 2014 г. № 13144м (КЖЦ-2)». В 2021 году в целях финансирования проектов ВЭБ.РФ средства ФНБ на депозиты ВЭБ.РФ не размещались.

В 2020–2021 годах ВЭБ.РФ досрочно возвратил часть средств ФНБ на общую сумму 6 325,9 млн рублей, размещенных Федеральным казначейством на депозиты в 2016–2020 годах:

- в сумме 2 640,9 млн рублей, размещенные в целях финансирования проекта ВЭБ.РФ «Приобретение и предоставление во владение и пользование (лизинг) вагонов Московского метро»;
- в сумме 3 463,6 млн рублей, размещенные в целях финансирования проекта ВЭБ.РФ «Приобретение и предоставление во владение и пользование (лизинг) вагонов

Московского метро в рамках контракта жизненного цикла от 25 декабря 2014 г. № 13144м (КЖЦ-2)»;

- в сумме 221,4 млн рублей, размещенные в целях финансирования проекта ВЭБ.РФ «Проект строительства нового аэропортового комплекса «Центральный» (г. Саратов)».

Результаты реализации проектов ВЭБ.РФ в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями, приведены в пункте 9 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

7.5. Анализ выполнения поручений Президента Российской Федерации в отношении разработки и представления в установленном порядке перечней инфраструктурных и иных проектов, финансирование которых может осуществляться с привлечением средств ФНБ, а также в отношении выделения средств указанного фонда на финансирование на возвратной основе проектов транспортной инфраструктуры

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113 (подпункт «м» пункта 1) Правительству Российской Федерации надлежало представить в установленном порядке перечень проектов по развитию транспортной инфраструктуры (финансирование которых может осуществляться с привлечением средств ФНБ на возвратной основе), включающий в себя проекты по строительству и реконструкции автомобильных дорог, соединяющих областные центры, автомобильных дорог, выходящих на федеральные автомобильные трассы, автодорожных обходов крупных городов.

Также согласно поручению Президента Российской Федерации от 2 мая 2021 г. № Пр-753 (подпункт «б» пункта 2) поручено обеспечить направление средств ФНБ на финансирование на возвратной основе проектов по развитию транспортной инфраструктуры, обратив особое внимание на необходимость увеличения темпов строительства скоростной автомобильной дороги Москва – Нижний Новгород – Казань, ее продления до г. Екатеринбурга и завершения строительства в 2024 году.

Вместе с тем изменения в Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов в установленном порядке в 2020–2021 годах не вносились, направление средств ФНБ на финансирование новых инфраструктурных проектов не осуществлялось.

Инфраструктурный проект «Программа финансирования строительства, реконструкции и модернизации объектов инфраструктуры за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, полученных из средств Фонда национального благосостояния» в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2021 г. № Пр-594 внесен в указанный перечень в 2022 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2022 г. № 82-р.

Перечень поручений Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации по вопросам управления средствами ФНБ и их использования за период 2020–2021 годов, а также информация о выполнении (ходе реализации) поручений Президента Российской Федерации по указанным вопросам представлены в пункте 10 приложения № 3 (ДСП) и приложении № 4 (ДСП) к настоящему отчету.

7.6. Анализ рассмотрения и реализации рекомендаций Счетной палаты по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств ФНБ, в том числе направленных на финансирование инфраструктурных проектов, в 2018–2019 годах»

Информация о реализации рекомендаций Счетной палаты, изложенных в информационном письме³⁵ в Правительство Российской Федерации, приведена в пункте 11 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

8. Выводы

8.1. Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте по состоянию на 1 января 2022 года составил 13 585 551,5 млн рублей.

Увеличение совокупного объема ФНБ в 2020–2021 годах на 5 812 488,9 млн рублей, или в 1,7 раза, в основном связано с зачислением в 2020 году иностранной валюты (в объеме, эквивалентном 3 349 895,9 млн рублей), приобретенной за счет средств федерального бюджета в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2019 год, положительной курсовой разницей на сумму 1 566 867,9 млн рублей и положительной переоценкой в сумме 1 172 601,4 млн рублей стоимости обыкновенных акций ПАО Сбербанк.

8.2. К концу 2021 года объем ликвидных активов ФНБ увеличился по сравнению с началом 2020 года на 2 315 001,8 млн рублей, или на 37,7 %, и составил 8 452 767,2 млн рублей (6,5 % ВВП). При этом в исследуемом периоде доля ликвидных активов в совокупном объеме ФНБ снизилась с 79 до 62,2 %.

8.3. По состоянию на 1 января 2022 года объем иных финансовых активов (помимо счетов в Банке России) увеличился на 3 497 487,1 млн рублей по сравнению с началом 2020 года (1 635 297,2 млн рублей), или в 3,1 раза, и составил 5 132 784,3 млн рублей (3,9 % ВВП).

35. Письмо Счетной палаты от 21 сентября 2020 г. № 01-2025/05-02 ДСП.

Доля средств ФНБ, размещенных в иные финансовые активы, в совокупном объеме ФНБ увеличилась к концу 2021 года по сравнению с началом 2020 года с 21 до 37,8 % главным образом за счет размещения в 2020 году средств ФНБ со счетов в Банке России в обыкновенные акции ПАО Сбербанк (2 139 435,7 млн рублей) и положительной рыночной переоценки приобретенных акций.

Увеличение объема средств ФНБ за счет роста рыночной стоимости приобретенного за счет средств ФНБ пакета обыкновенных акций ПАО Сбербанк стало одним из значимых результатов управления средствами ФНБ в исследуемом периоде.

8.4. В 2021 году понятие «нормативная валютная структура средств ФНБ» заменено понятием «нормативная структура средств Фонда в разрешенной иностранной валюте и золоте».

Из структуры ликвидных активов ФНБ исключен доллар США, включены китайский юань, японская иена и золото в обезличенной форме. Доли евро и фунтов стерлингов снижены.

8.5. В связи с введением в 2022 году санкций ряда иностранных государств в отношении активов Банка России заблокирована часть средств федерального бюджета в иностранных валютах на счетах Банка России. Блокировке подверглись счета Банка России в евро, фунтах стерлингов и японских иенах.

8.6. К концу 2021 года доля активов, номинированных в иностранных валютах и золоте в обезличенной форме, снизилась по сравнению с началом 2020 года с 84,6 до 66,1 % в основном за счет проведения операций по управлению средствами ФНБ – покупкой акций ПАО Сбербанк и ПАО «Аэрофлот». Объем указанных активов по состоянию на 1 января 2022 года составил эквивалент 8 980 871,0 млн рублей.

8.7. В 2020–2021 годах формирование ФНБ осуществлялось за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета. За счет указанных доходов в 2020 году ФНБ пополнен на 3 349 895,9 млн рублей. Пополнение ФНБ в 2021 году произведено за счет корректировки оценки нефтегазовых доходов на сумму 31 580,1 млн рублей.

Действие положений Бюджетного кодекса, предусматривающих пополнение ФНБ за счет доходов от управления средствами Фонда, приостановлено до 1 февраля 2025 года. В соответствии с бюджетным законодательством доходы от управления средствами ФНБ в 2020–2021 годах в сумме 602 629,8 млн рублей направлены на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

8.8. В 2021 году сформировался убыток по счетам в иностранной валюте в Банке России, переходящий на следующий процентный период и снижающий потенциальную сумму будущего дохода от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России (ликвидных активов), подлежащего направлению на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

8.9. Изменение структуры ликвидных активов ФНБ привело:

- к перераспределению средств ФНБ в активы, не подвергшиеся блокировке (средства в китайских юанях и золоте в обезличенной форме на счетах в Банке России);
- к снижению доходности размещения средств ФНБ на счетах в Банке России, выраженной в корзине разрешенных иностранных валют. В 2021 году по сравнению с 2020 годом доходность снизилась с 1,02 до (-)0,05 %.

8.10. В соответствии с федеральными законами, принятыми в рамках мер, принимаемых в Российской Федерации по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями на российскую экономику, в 2020–2021 годах допускалось использование средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда сверх объема, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете, без внесения изменений в указанный закон.

8.11. Использование средств ФНБ в 2020–2021 годах составило 307 589,7 млн рублей, в том числе:

- на покрытие дефицита федерального бюджета – 300 895,9 млн рублей;
- на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию, – 6 693,8 млн рублей.

8.12. К концу 2021 года объем средств ФНБ, размещенных в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, а также на субординированные депозиты в российских кредитных организациях в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, составил 701 876,0 млн рублей, из них инициаторам проектов фактически направлено 680 406,0 млн рублей.

По состоянию на 1 января 2022 года остаток средств ФНБ, привлеченных Банком ВТБ (ПАО) на субординированный депозит, не направленных на финансирование проектов, составил 21 470,0 млн рублей.

8.13. Средства ФНБ направлялись на финансирование восьми из двенадцати проектов, включенных в Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов.

В 2020–2021 годах в Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов в установленном порядке изменения не вносились. Средства ФНБ на финансирование новых инфраструктурных проектов не направлялись.

8.14. Выводы о ходе реализации самокупаемых инфраструктурных проектов приведены в пунктах 12.1–12.8 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

8.15. Порядок управления средствами ФНБ, установленный постановлением № 18, а также Требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденные указанным постановлением, не приведены в соответствие с изменениями статьи 96.11 Бюджетного кодекса, внесенными во исполнение поручения Президента Российской Федерации.

8.16. В 2020–2021 годах средства ФНБ, размещенные на депозиты в ВЭБ.РФ, предназначались для финансирования трех проектов ВЭБ.РФ в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями.

К концу 2021 году остаток средств ФНБ, размещенных на депозиты в ВЭБ.РФ в целях финансирования трех проектов ВЭБ.РФ в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями, с учетом возврата увеличился на 5 111,7 млн рублей до 58 224,0 млн рублей по сравнению с остатком на начало 2021 года.

8.17. Вывод о результатах реализации проектов ВЭБ.РФ приведен в пункте 12.9 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

8.18. Выводы о выполнении поручений Президента Российской Федерации в 2020–2021 годах по вопросам управления и использования средствами ФНБ приведены в пунктах 12.10–12.12 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

8.19. Вывод о выполнении рекомендаций Счетной палаты приведен в пункте 12.13 приложения № 3 (ДСП) к настоящему отчету.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рекомендациями поручить:

- Минфину России в срок до 29 июля 2022 года подготовить предложения о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» в целях приведения указанного акта в соответствие со статьей 96.11 Бюджетного кодекса;
- Минфину России с участием Банка России в срок до 29 июля 2022 года проанализировать текущую структуру средств ФНБ в части повышения сохранности и возможности оперативного использования средств ФНБ в целях, предусмотренных Бюджетным кодексом, и внести в указанную структуру средств ФНБ изменения, предусматривающие исключение доли средств, размещенных в иностранные валюты государств, применивших санкции в отношении Российской Федерации;
- Минэкономразвития России, Минфину России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в срок до 30 ноября 2022 года проработать вопрос о внесении в установленном порядке изменений в перечень самокупаемых инфраструктурных проектов.

9.2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.



Мнения



Олег Морозов

председатель Комитета Государственной Думы
по контролю

Информация об общественных финансах всегда интересна. А с профессиональной точки зрения – необходима. Собственно, для этого и нужна Счетная палата – обеспечивать Парламент Российской Федерации точными данными (оперативными и охватывающими многолетний период) о том, как формируются и используются имеющиеся ресурсы.

Любые сведения о структуре средств, динамике, условиях и результатах использования средств Фонда национального благосостояния крайне важны. Конечно, Дума «отрабатывает» и проекты законов о федеральном бюджете, отчеты об их исполнении. Но здесь – информация об образовании и использовании бюджетных средств, упрощенно – о налогах и бюджетных расходах. Фонд национального благосостояния – другое дело. В данном случае речь идет уже не просто о текущих тратах, которые, конечно, важны: пенсии, заработная плата, медицина, образование, оборона, охрана правопорядка и т. д. Речь о развитии.

Поэтому оценку Фонда национального благосостояния надо рассматривать иначе, чем иные «бюджетные» вопросы и проблемы.

Следует отметить, что ФНБ – это не просто решение об обособлении части доходов федерального бюджета, с особым режимом формирования, сохранения (управления) и использования. Еще в первой версии Бюджетного кодекса Российской Федерации был предусмотрен такой инструмент, как «бюджет развития». Согласно действовавшей тогда статье 67 БК РФ порядок и условия формирования бюджета развития должны были определяться специальным федеральным законом.

Но в то время дефицит ресурсов, огромный внешний долг, общая экономическая, социальная и политическая нестабильность определили невозможность реализации этой нормы.

По мере решения первоочередных проблем в экономике и обществе, роста доходов от экспорта нефти и газа мы снова вернулись к необходимости решения задачи развития. Были сформированы законодательные требования к образованию Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Еще через несколько лет был создан Резервный фонд и, наконец, Фонд национального благосостояния.

То есть «бюджет развития» – не случайность, а закономерность, необходимый элемент управления общественными финансами в Российской Федерации. И важно не путать

этот инвестиционный ресурс с Федеральной адресной инвестиционной программой. ФАИП – это все же, в основном, реконструкция и строительство «бюджетной сети», гидротехнических сооружений и т. п. Фонд национального благосостояния – это уже инвестиции в будущее.

Сегодня, к тому же, в рамках «бюджетных правил» ФНБ работает не просто как база для реализации самых масштабных проектов развития инфраструктуры и экономики, а является крайне важным инструментом профилактики «голландской болезни», то есть условий, когда экспорт нашей продукции становится экономически убыточным.

Поэтому отчет Счетной палаты нужен, важен, востребован.

Надо признать, что само содержание результатов этой экспертно-аналитической работы достаточно тривиально. Те, кто действительно интересуется вопросами «бюджета развития», знают, что подавляющая часть данных публикуется Минфином России в сети Интернет. Там достаточно подробно представлены основные сведения за целый ряд лет.

Кроме того, Государственная Дума уже завершила работу с отчетом об исполнении федерального бюджета за 2021 год, где в соответствующем заключении Счетной палаты Российской Федерации были также приведены и оценены показатели по Фонду национального благосостояния.

Сразу хотелось бы отметить то безусловно положительное, что касается самой формы отчета. Текст его публичен, доступен всем заинтересованным лицам. Отдельные вопросы, в силу объективных причин ограниченные в распространении, обособлены в форме приложений с пометкой «для служебного пользования». Ровно об этом мы вели диалог в текущей сессии с руководством Счетной палаты, когда пришли к согласию о том, что публичность и доступность результатов работы главного аудитора ценна сама по себе и что только отдельные итоги аудита и контроля должны ограничиваться в распространении.

Крайне актуален и проведенный анализ структуры и доходности отдельных элементов Фонда национального благосостояния. Благодаря работе Счетной палаты мы можем оценить, насколько адекватно, в том числе с учетом внешнеэкономических и внешнеполитических факторов, менялась структура финансовых активов, в которые размещены средства этого фонда. Резкий отказ от размещения средств в долларах США при росте вложений в юань и обезличенное золото оказался как никогда нужным и эффективным. При этом Счетная палата подчеркивает, что «в результате сложившейся в 2022 году геополитической ситуации часть средств ФНБ в иностранных валютах... на счетах в Банке России заблокированы в результате санкций ряда иностранных государств...».

Считаю, что доказанное несоответствие практики и требований статьи 96.11 БК РФ требует самого оперативного вмешательства Парламента Российской Федерации.

Анализ также выявил проблемы фактического использования Фонда национального благосостояния. Как известно, мало просто распределить ресурсы – нужно их еще своевременно и эффективно использовать. Например, в отчете указано, что по состоянию на 1 января 2020 года 39,8 млрд рублей по проекту «Приобретение тягового подвижного состава» не было направлено на финансирование проекта. Аналогичные «задержки» выявлены и по ряду иных проектов, включая, например, инфраструктурный проект «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)», по которому Счетной палатой зафиксирован остаток средств субординированного депозита, не направленных на финансирование проектов, в размере 21,5 млрд рублей.

Представляется, что эта часть работы не должна превратиться в стандартную отчетность. Необходимо тщательно разобраться в причинах возникновения таких ситуаций. Иначе вместо «бюджета развития» мы можем получить «бюджет обещаний».

В то же время в значительной мере отчет состоит из ссылок на нормы БК РФ, постановлений, распоряжений и иных решений Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти. Это ценно, но, к сожалению, не дает возможности сделать выводы в части экспертизы и анализа. Например, хорошо, что Счетная палата приводит данные по отдельным инфраструктурным проектам, финансируемым с помощью ФНБ. Но результатов оценки выбора проектов, сроков их окупаемости, технологии и порядка реализации в отчете нет.

Еще один акцент хочется сделать на относительно новом, но крайне перспективном направлении деятельности ведомства – рекомендациях. Счетная палата сформировала три рекомендации Минфину России (одну из них – совместно с Минэкономразвития России). При этом ни одна из них не получила статус приоритетной, что довольно странно, учитывая содержание вопроса и в целом значение ФНБ.

То же касается и рекомендации по проработке вопроса о внесении изменений в перечень самоокупаемых инфраструктурных проектов.

Между прочим, данные отчета и данные Минфина России об объеме ФНБ на 1 января 2022 года расходятся почти на 20 млн рублей, что в тексте никак не объяснено.

Возможно, проблема связана с недостатками формулировки самой задачи подготовки отчета. Сегодня важно не столько подтвердить отчетность по Фонду национального благосостояния за отчетные периоды, сколько понять, как в целом повысить эффективность этого «бюджета развития» в современных условиях. И это нужно сделать при самом активном участии профессионалов Счетной палаты до принятия федерального бюджета на 2023–2025 годы.



Александр Шохин

президент Российского союза
промышленников и предпринимателей

Структуры, аналогичные Фонду национального благосостояния, созданы во многих странах, прежде всего с высокой долей сырьевых секторов в экономике, так что у России была возможность воспользоваться лучшими мировыми практиками.

Изначально ФНБ создавался для софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, что также соответствует основной задаче аналогичных структур в других странах.

Правда, жизнь в очередной раз оказалась богаче и непредсказуемее, чем все обычно думают.

Пандемия COVID-19 потребовала экстраординарных мер (и нестандартных финансовых источников для ответов на новые вызовы). В результате часть средств ФНБ была направлена на покрытие дефицита бюджета для обеспечения реализации мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и на минимизацию последствий пандемии для экономики.

В какой-то степени этот новый функционал соответствовал «духу» фонда – без устойчивого функционирования экономики сбалансированного бюджета у Пенсионного фонда быть не может.

В результате за последние два года средства ФНБ были направлены прежде всего на покрытие дефицита федерального бюджета, который составил 300,9 млрд рублей.

Ситуация с софинансированием добровольных пенсионных накоплений интереснее – на эти цели в 2020–2021 году было направлено 6,7 млрд рублей. Много это или мало – сказать сложно. Но в любом случае вопрос о том, почему добровольное пенсионное страхование развивается медленнее, чем всем бы хотелось, должен быть обращен не к ФНБ, а к пенсионной системе.

Расходование средств на борьбу с пандемией не сильно сказалось на величине Фонда – по состоянию на 1 июня 2022 года она составила 12 475,93 млрд рублей, или 9,4 % ВВП. Это вполне приличный размер резервной «кубышки» с учетом серьезных рисков для экономики во второй половине текущего года и начале следующего, когда эти средства снова могут понадобиться для обеспечения сбалансированности бюджета.

Так что ФНБ является успешно функционирующей структурой, решающей базовую задачу, да и доходность многих активов оказалась выше предсказанной (правда, в 2022 году повторения таких финансовых рекордов ждать не стоит).

Но есть одно «но» – полноценным источником «длинных денег» для финансирования инвестиционной активности ФНБ не стал, хотя во многих странах фонды успешно выполняют такую функцию. Именно на это рассчитывал бизнес в момент создания Фонда национального благосостояния.

В итоге средства все-таки были направлены в несколько проектов, но в последние годы новые инфраструктурные проекты за счет ФНБ не финансируются, перечень самокупаемых инфраструктурных проектов не расширяется, несмотря на регулярные поручения по подготовке предложений об использовании средств ФНБ для реализации масштабных инвестпроектов. Хотя все согласны с тем, что в условиях санкций такие проекты могут поддержать внутренний спрос и частично компенсировать закрытие многих внешних рынков.

Так что бизнес очень ждет более четкой программы по использованию средств ФНБ для реализации инвестпроектов. Это точно лучше, чем повышение налогов или тарифов для обеспечения необходимых финансовых ресурсов.

Еще одна очевидная проблемная зона – заморозка активов. Несмотря на последовательную работу по корректировке структуры средств ФНБ (в 2021 году в нее были включены японская иена, китайский юань и золото, при этом исключен доллар США и сокращены доли фунта стерлингов и евро), это не спасло от последствий санкций – часть средств ФНБ в иностранных валютах была заблокирована.

Таким образом, можно поддержать рекомендацию Счетной палаты о необходимости корректировки структуры средств ФНБ и ухода от размещения средств фонда в валюте недружественных государств.

В целом практика работы Фонда национального благосостояния оказалась достаточно успешной, а если он станет более активным инвестором, это позволит решить многие непростые задачи, включая расшивку «узких мест» в инфраструктуре и формирование новых транспортно-логистических коридоров.



Александр Абрамов

заведующий лабораторией анализа
институтов и финансовых рынков
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

После кризиса 2008 года суверенные фонды благосостояния вместе с государственными пенсионными фондами (SWF&PPF) превратились в значимую экономическую силу. По данным аналитического ресурса SWF Global Track, за последние пять лет (с 2016 по 2021 год) стоимость их активов выросла с 22,0 трлн до 31,9 трлн долларов, то есть почти в 1,5 раза. За тот же период стоимость активов Фонда национального благосостояния (ФНБ) в России выросла с 4,4 трлн до 13,5 трлн рублей, или в 3,1 раза. В 2021 году в среднем в мире активы SWF&PPF достигли 33,1 % ВВП, а в России – 10,3 % ВВП.

В отличие от многих суверенных фондов на глобальном рынке, выполняющих функции институтов развития, стабилизационных и сберегательных фондов, российский ФНБ имеет более узкое целевое назначение – поддержание макроэкономической стабильности, что обеспечивается резервированием валютных поступлений в «тучные» годы и использованием данных средств при наступлении неблагоприятной для бюджета и рубля внешнеэкономической конъюнктуры. С самого начала функционирования ФНБ и его предшественников не прекращаются дискуссии о направлениях использования накопленных в фонде средств. Однако стоит признать, что в такие сложные времена для российской экономики, как глобальный финансовый кризис 2008 года и кризис 2020 года, вызванный пандемией коронавируса, ФНБ сыграл значимую позитивную роль в обеспечении стабильности рубля, финансировании расходов бюджета и поддержании устойчивости финансовой системы. ФНБ также выполняет важные функции в финансировании значимых инфраструктурных проектов, прежде всего связанных с развитием транспортной инфраструктуры.

В отчете Счетной палаты проведен тщательный анализ деятельности по администрированию ФНБ за период 2020–2021 годов на предмет ее соответствия действующему законодательству, а также результативности управления портфелями ликвидных и иных финансовых активов. Хотелось бы особо выделить стремление авторов обеспечить высокий уровень прозрачности информации о деятельности ФНБ без ретуширования рисков и отдельных недочетов в работе фонда. Замечания носят конструктивный характер и сопровождаются конкретными предложениями по улучшению управления активами ФНБ.

Исходя из поставленных задач, проведенный анализ не затрагивает период первой половины 2022 года. Тем не менее можно предположить, что события 2022 года

и последовавшие за ними изменения в мире могут привести к серьезным переменам как в процессе формирования и использования средств ФНБ, так и, возможно, в структуре его организации. Прежде всего, существенно изменится механизм пополнения фонда с учетом разрабатываемого нового бюджетного правила, которое вряд ли будет работать в привязке к курсу доллара. При формировании ликвидных активов фонда приоритет получают вложения в валюты дружественных стран и золото. Более значимую роль в работе ФНБ будут играть рублевые инвестиции.

Реализация структурной трансформации экономики может потребовать более активного использования средств ФНБ на цели приоритетных проектов экономического развития и докапитализации финансового сектора. Здесь накоплен существенный опыт отбора инфраструктурных проектов, финансируемых за счет ФНБ. Для повышения эффективности данных инвестиций, возможно, стоило бы вернуться к предложениям о превращении ФНБ в юридически обособленный фонд с собственной структурой управления, контролем за активами, попечительским советом, инвестиционным комитетом с заранее установленными критериями принятия инвестиционных решений, бенчмарками и финансовой отчетностью. По своему назначению ФНБ можно сравнивать, например, с Государственным пенсионным фондом Норвегии, опыт которого мог бы пригодиться в этом случае.



Алексей Ведев

заведующий кафедрой управления инновационными проектами
Высшей школы корпоративного управления РАНХиГС,
заведующий лабораторией структурных исследований
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС,
доктор экономических наук

Российская экономика в 2020–2022 годах столкнулась с двумя беспрецедентными кризисами: пандемией коронавируса и санкционным давлением. Первый из них явил собой новый тип кризиса, оказавший воздействие одновременно на спрос и предложение и отменивший привычные логистические схемы. Принципиальным вопросом для всех стран мира стала поддержка малого и среднего бизнеса за счет средств бюджета и различных фондов. В России ФНБ практически не задействовался, за период 2020–2021 годов его объем увеличился в 1,7 раза, или на 5,8 трлн рублей. Фактически ФНБ использовался не как антикризисный инструмент, а как плановый аккумулятор резервов. Отмечу, что российская экономика, основу которой составляют крупные и средние предприятия (80 %, в отличие от менее 50 % для США) испытала спад ВВП на 3 % в 2020 году и восстановительный рост на 4,7 % в 2021 году.

Кризис 2022 года, вызванный санкционным давлением со стороны развитых экономик, имеет и будет иметь более негативные последствия для экономики РФ. Прежде всего существенный урон понесла финансовая сфера. Резко сократился внешний спрос на российскую продукцию. Значительное сокращение инвестиционного импорта приведет к падению инвестиций в основной капитал на 15–20 % в 2022 году. Сохраняется угроза резкого упрощения конечной продукции национальной промышленности. В целом ожидается падение ВВП на 7–11 % в 2022 году.

В данной ситуации, помимо прочего, предполагается смягчение финансовой политики для максимальной поддержки и стимулирования российских производителей. Среди ключевых мер может рассматриваться и повышение расходов из ФНБ для финансирования различных, в том числе и инфраструктурных, проектов. Отмечу, что концепция создания и использования ФНБ разрабатывалась в принципиально других условиях – открытости экономики РФ, гарантий сохранности ее резервов и прочее. В связи с этим ряд понятий и подходов к наполнению и использованию средств ФНБ должен быть переосмыслен и изменен. И здесь возникает ряд вопросов.

- Что такое резервные активы и в какой форме они могут храниться? Сегодня более половины иностранных резервов РФ (в долларах США и евро) заморожены и не могут быть использованы российским правительством для внутренних и международных проектов. В каком виде может пополняться ФНБ?
- Что такое ликвидные активы? Какой процент подобных активов может использоваться для нужд национальной экономики?

- По каким принципам и направлениям будет осуществляться инвестирование средств ФНБ? Является ли необходимым условие самокупаемости инфраструктурных проектов? Многие банки и предприятия с государственным участием отказались от дивидендных выплат за 2021 год – насколько это может поменять условия предоставления средств ФНБ предприятиям?

Новая экономическая действительность России ставит вопрос о необходимости пересмотра подходов к формированию и использованию средств ФНБ.



Тематические проверки Счетной палаты

Формирование, использование и управление Фондом национального благосостояния

В части мониторинга эффективности размещения и использования средств ФНБ Счетная палата выявляла недостатки в действующих нормативных правовых и методических документах, которые определяют принципы управления средствами фонда. Согласно отчету о работе Счетной палаты в 2020 году, данные документы не содержали конкретных принципов управления средствами ФНБ после достижения его ликвидной части 7 % прогнозируемого объема ВВП. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в недостаточной степени следовали принципам управления средствами ФНБ по достижению указанной отметки.

Помимо этого, Счетная палата отмечала, что критерии отбора новых проектов, финансирование которых предполагалось осуществлять за счет средств ФНБ, законодательно не определены. Был отмечен и ограниченный доступ к отчетности ФНБ, что не позволяло сделать объективные выводы о качестве управления средствами фонда.

На 1 апреля 2022 года объем ФНБ в рублевом эквиваленте составил 13 052,3 млрд рублей (9,8 % ВВП), в том числе объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, – 9 693,5 млрд рублей (7,3 % ВВП), в иных финансовых активах – 3 358,8 млрд рублей (2,5 % ВВП). По сравнению с началом года объем ФНБ уменьшился на 533,3 млрд рублей, или на 3,9 %, что было обусловлено снижением рыночной стоимости обыкновенных акций ПАО Сбербанк и ПАО «Аэрофлот» на 1 739,7 млрд рублей (на 51,2 %) и положительной курсовой разницей в объеме 1 206,4 млрд рублей.

Использование средств ФНБ в рамках мер по противодействию коронавирусной инфекции

Одним из анализируемых направлений стало использование средств ФНБ в рамках мер, принимаемых в России по борьбе с коронавирусной инфекцией и ее последствиями. Так, в 2020 году были приняты федеральные законы, предусматривающие изменения основных параметров федерального бюджета, а также использования средств ФНБ. Одним из них стал Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году».

Как отмечает Счетная палата, согласно внесенным изменениям:

- нормы об утверждении федеральным законом о федеральном бюджете объема использования средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда приостановлены на 2020 год;

- в 2020 году Правительство Российской Федерации в случае превышения базовой цены на нефть вправе использовать, начиная с текущего месяца, средства ФНБ на цели, указанные в пункте 1 статьи 96.10 Бюджетного кодекса, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- объем потенциального использования средств ФНБ ограничен абсолютным значением объема недополученных нефтегазовых доходов в финансовом году в соответствии с требованиями пункта 6 статьи 96.10 Бюджетного кодекса.

Использование средств ФНБ на финансирование инфраструктурных проектов

Инвестирование части средств ФНБ в инфраструктурные проекты предполагает не только получить прямую отдачу от строительства конкретных объектов, но и вызвать мультипликативный эффект, обеспечивая рост национальной экономики в среднесрочном и долгосрочном периодах. Другой причиной такого инвестирования является необходимость диверсификации структурного портфеля ФНБ в целях повышения его доходности.

Оценка реализации отдельных инфраструктурных проектов, финансируемых за счет ФНБ, выявила наличие некоторых системных недостатков. В частности, Счетная палата отметила сбой в сроках реализации и финансирования этих проектов. В ряде случаев финансирование вообще не производилось. Так, предельный объем финансирования 12 проектов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, за счет средств ФНБ составил 972,46 млрд рублей. При этом 4 из 12 проектов не финансировались с момента внесения их в перечень (2014 год).

Использование средств ФНБ в рамках дорожного строительства

Часть проверок Счетной палаты, в которых упоминался ФНБ, была связана с дорожным строительством. Так, проект по строительству Центральной кольцевой автомобильной дороги (далее – ЦКАД) включен в перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства ФНБ.

Проверка показала, что объем финансирования ЦКАД с начала его реализации составил 186,5 млрд рублей, включая средства ФНБ (81 млрд рублей), субсидии (69,9 млрд рублей) и вложения инвесторов (33,8 млрд рублей).

В ходе проверки Счетная палата установила факты неэффективного использования средств федерального бюджета и ФНБ на сумму 5,8 млн рублей. Нецелевое использование средств ФНБ и субсидий из федерального бюджета не установлено.

Список тематических проверок Счетной палаты можно найти в приложении № 1.

Международная практика

Введение

В условиях беспрецедентного [роста](#) государственного долга и сложности дальнейшего увеличения денежной эмиссии правительства обращаются к дополнительным источникам привлечения средств в государственные бюджеты, например к институциональным инвесторам. Крупнейшими из них являются суверенные и пенсионные фонды. По некоторым [оценкам](#), общая стоимость активов, находящихся под управлением 98 суверенных фондов стран мира, в 2020 году достигла 7,84 трлн долларов США.

Суверенные и пенсионные фонды [стали](#) крупными игроками в вопросах стимулирования восстановления экономики после мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов. При этом также усиливается их роль как источников долгосрочных инвестиций с учетом длительности процессов преодоления последствий кризисов, а также необходимости финансирования реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) и перехода к зеленой экономике.

Вместе с тем в силу своей специфики указанные фонды достаточно консервативны в своих инвестиционных стратегиях. В условиях кризиса правительства могут оказывать существенное влияние на их инвестиционную политику, однако с преодолением наиболее тяжелых фаз последние, как правило, стремятся вернуться к проверенным и надежным стратегиям. Одной из важных [тенденций](#) последних лет является смягчение законодательных ограничений, которые касаются регулирования инвестиционной деятельности данных фондов, и предоставление им большей свободы.

Данный тренд сохранил актуальность и в период пандемии COVID-19¹. Так, в 2020 году Федеральное управление финансового надзора ФРГ ([Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht](#), BaFin) и Управление по финансовому надзору Польши ([Komisja Nadzoru Finansowego](#)²) объявили, что допускают временный отказ пенсионных фондов от соблюдения ряда инвестиционных ограничений³ в целях предотвращения экстренной продажи ими активов.

-
1. В 2020 году повышение инвестиционных лимитов для пенсионных фондов наблюдалось в Гонконге (КНР), Доминиканской Республике, Латвии, Мексике, Чили, Швейцарии.
 2. Доступ через VPN.
 3. Под инвестиционными ограничениями подразумеваются ограничения на долю инвестиций в конкретных видах активов по отношению к общему инвестиционному портфелю.

Подходы международных организаций

Всемирный банк

В докладе Всемирного банка «[Финансовая репрессия и пенсионные фонды](#)» рассматриваются три ключевых принципа, которыми следует руководствоваться государствам при использовании средств пенсионных и суверенных фондов в целях посткризисного восстановления экономики.

Во-первых, привлечение средств государственных пенсионных накоплений – более эффективная антикризисная мера по сравнению с дополнительным налогообложением частных компаний. Во время мирового финансового кризиса 2008 года ряд европейских стран использовали государственные пенсионные резервы для решения макроэкономических проблем. В пенсионных фондах с установленными выплатами (defined benefit, DB) негативные последствия от изъятия активов в первую очередь ощущают лица, ответственные за принятие решений, но не бенефициары фонда⁴. Нужно учитывать, что в долгосрочной перспективе стабильное снижение доходов фонда может привести к прекращению работы и/или переходу к принципу организации на основе установленных взносов (defined contribution, DC)⁵. Проведение так называемой «финансовой репрессии»⁶ в отношении DC-фондов приводит к немедленному снижению пенсионных выплат для их бенефициаров, которые по факту облагаются значительным «скрытым» налогом.

Во-вторых, временные меры «финансовой репрессии» менее вредны, чем постоянные. Правительства, получающие доступ к средствам пенсионных фондов для реагирования на чрезвычайную ситуацию (например, пандемию), с меньшей вероятностью нанесут ущерб благосостоянию граждан, чем те, что прибегают к подобным инструментам для финансирования текущего бюджетного дефицита. Четко определенные временные рамки данной политики и стратегия выхода помогут сдержать нестабильность на финансовом рынке и убедить пенсионеров в том, что их интересы будут соблюдены.

В-третьих, средства, полученные в результате проведения «финансовых репрессий», должны использоваться для поддержки инклюзивного экономического роста

-
4. Эффективная стратегия возмещения средств DB-фондов в долгосрочной перспективе может нивелировать ущерб, нанесенный интересам пенсионеров.
 5. Подобную трансформацию [можно наблюдать](#) на рынке пенсионных фондов Африки на фоне значительных бюджетных заимствований из пенсионных фондов для финансирования масштабных стратегий постпандемийного восстановления.
 6. Под финансовой репрессией понимают практики, включающие контроль капитала и особые налоговые режимы.

и устойчивого развития государства. Стремление отдельных пенсионных фондов⁷ ввести «экологические, социальные и управленческие» факторы (ESG) в свои корпоративные инвестиционные стратегии может стать примером лучших практик, которые способствуют эффективной политике восстановления национальных экономик после кризиса. Перенаправление средств на проекты развития с помощью специальных финансовых инструментов – «зеленых» облигаций, увязывающих стоимость капитала с проблематикой устойчивого развития, – обеспечивает долгосрочную выгоду в контексте повышения устойчивости экономики⁸. Данная политика позволяет ускорить экономический рост, а также восстановить экономику после кризиса в обмен на временное сокращение сбережений граждан.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Чрезвычайные ситуации вынуждают государства обращаться к средствам, размещенным в фондах национального благосостояния, в связи с чем приходится вносить изменения в законодательство.

В 2021 году ОЭСР [провела](#) исследование национальных регулятивных норм в отношении рынка пенсионных инвестиций 80 стран⁹. Оно показало, что только в девяти юрисдикциях¹⁰ отсутствуют жесткие правила в отношении лимита размещения капитала в определенных видах активов для фондов, распоряжающихся пенсионными накоплениями граждан¹¹. Ключевая рекомендация ОЭСР заключается в том, что пенсионным фондам необходимо предоставлять как можно большую свободу для достижения их основной цели, а именно – обеспечения пенсионных гарантий для бенефициаров.

-
7. Наибольшую эффективность в этом отношении [демонстрирует](#) Канадский пенсионный фонд (Canada Pension Plan), внедривший ESG-фактор в свою инвестиционную стратегию.
 8. Резервный фонд сотрудников (Employees Provident Fund, EPF) помог Малайзии создать один из самых ликвидных рынков долгового капитала в АСЕАН. Внутренний рынок капитала помог стране сравнительно легко преодолеть азиатский финансовый кризис 1997 года. В период пандемии правительство [обратилось](#) к инструменту прямых изъятий капитала из EPF.
 9. Имеется в виду 36 государств – членов ОЭСР и 44 страны, не входящие в ОЭСР.
 10. Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия и США.
 11. Некоторым пенсионным фондам запрещено инвестировать за границей, на многих из них распространяются ограничения на инвестиции в частный акционерный капитал, но нормативные лимиты для инвестиций во внутренний государственный долг практически отсутствуют. В ряде юрисдикций (например, в Пакистане, Замбии, Зимбабве и на Сейшельских островах) пенсионные фонды по-прежнему предъявляют минимальные требования к инвестициям во внутренний государственный долг, даже несмотря на то что [пункт 4.13](#) Основных принципов регулирования частных пенсий ОЭСР не рекомендует прибегать к данным ограничениям.

Международный форум суверенных фондов национального благосостояния (IFSWF)

В докладе Международного форума суверенных фондов «Перемены после пандемии: результаты деятельности институциональных инвесторов и суверенных фондов» ([«Post-pandemic shift: Evidence from institutional-investor and sovereign wealth fund-activity»](#)), опубликованном в апреле 2022 года, отмечается, что ситуативное управление рисками, которое институциональные инвесторы демонстрировали в 2020 году, в 2021 году сменилось более системной стратегией и переходом к более стабильным активам и рынкам (рисунок 2). Так, совокупный показатель склонности к риску, полученный на основе анализа потоков капитала, стал отрицательным в начале февраля 2022 года, достигнув самого низкого уровня за последние два года.

Рисунок 2

Изменение доли капитала и вложений институциональных инвесторов в рискованных активах



Источник: State Street Global Markets, <https://www.statestreet.com/>.

Это означает, что наиболее крупные инвесторы в лице фондов национального благосостояния предпочли консервативный подход к распределению активов, обратившись к финансовым инструментам с фиксированным доходом и сократив валютные и операционные риски на рынках, чувствительных к глобальным потрясениям.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)

В докладе ЮНКТАД 2020 года «Как государственные пенсионные и суверенные фонды благосостояния обеспечивают стабильность. Практика лидеров и предлагаемая структура интеграции» ([How public pension and sovereign wealth funds mainstream sustainability. Practices of the frontrunners and a proposed integration framework](#)) рассматривается еще один аспект деятельности суверенных и пенсионных фондов в условиях новых вызовов глобальной экономики – перехода к финансированию проектов в сфере устойчивого развития, а также интеграции принципов ESG в свою деятельность. Данные ЮНКТАД показывают, что в 2019 году только 16 из 50 крупнейших государственных пенсионных и 4 из 30 крупнейших суверенных фондов¹² опубликовали отчетность по финансированию проектов в сфере устойчивого развития. На основе анализа практик 20 фондов эксперты ЮНКТАД выделяют ряд ключевых условий, необходимых для более активного вовлечения суверенных и пенсионных фондов в финансирование устойчивого развития и интеграции принципов ESG, в частности:

- наличие сильной управленческой команды, приверженной принципам устойчивого развития;
- активное использование опыта и существующих стандартов и подходов к оценке инвестиций на основе принципов ESG;
- переход к комплексной оценке инвестиций и инструментов с учетом требований устойчивого развития (социально-преобразующее или целевое социальное инвестирование¹³);
- активное участие в деятельности компаний, в капитал которых осуществляются инвестиции с целью продвижения повестки устойчивого развития;
- использование наиболее применимых международных стандартов ESG-отчетности и иной отчетности в сфере устойчивого развития.

12. Всего из 98 суверенных фондов стран мира только 19 публикуют ESG-отчетность по [данным за 2021 год](#).

13. От англ. «Impact Investment». Под данным термином понимаются инвестиции в фонды, компании и проекты, направленные на получение измеримого общественного или экологически полезного продукта при одновременном получении финансовой выгоды.

Опыт зарубежных стран

Австралия

В 2006 году правительство Австралии [учредило](#) Австралийский правительственный фонд будущего (Australian Government Future Fund, далее – Фонд), который [функционирует](#) в качестве суверенного фонда благосостояния (Australia's sovereign wealth fund).

Первоначальный капитал данной правительственной организации на 2006 год составлял около 60 млрд австралийских долларов (40 млрд долларов США) и был сформирован из бюджетных излишков, а также акций и доходов от приватизации австралийской телекоммуникационной компании Telstra. Целью создания Фонда стала выплата пенсионных обязательств правительства Австралии. Предполагалось, что к 2020 году объем пенсионных обязательств достигнет 140 млрд австралийских долларов (94 млрд долларов США), что позволит начать расходовать средства Фонда. В настоящее время активы организации инвестируются в целях обеспечения сберегательных функций Фонда, а также для дальнейшего их использования по государственным пенсионным обязательствам. Конкретные решения по данному вопросу принимаются Советом опекунов ([The Board of Guardians](#)), действующим независимо от правительства. Члены Совета назначаются на пять лет министром финансов и руководителем Казначейства страны (Department of the Treasury). Председатель Совета одновременно является генеральным директором Агентства по управлению Фондом (Future Fund Management Agency). По состоянию на май 2022 года объем Фонда [составил](#) 201 млрд австралийских долларов (142 млрд долларов США).

Фонд состоит из пяти фондов специального назначения с различными целями и инвестиционными профилями. К ним [относятся](#):

- Фонд медицинских исследований будущего (The Medical Research Future Fund) – основан в 2015 году для обеспечения долгосрочных исследований и инноваций на территории Австралии;
- Фонд «Земля и море» для коренного населения и жителей островов Торресова пролива (The Aboriginal and Torres Strait Islander Land and Sea Future Fund) – основан в 2019 году для обеспечения возможности правительства осуществлять платежи в пользу Корпорации земель коренных народов (Indigenous Land and Sea Corporation¹⁴);

14. Indigenous Land and Sea Corporation (ILSC) – государственный орган, отвечающий на национальном уровне за оказание помощи коренным жителям континентальной части Австралии и островов Торресова пролива в приобретении земельных участков и управлении активами для получения культурных, социальных, экологических и экономических выгод.

- Фонд борьбы с засухой (The Future Drought Fund) – создан в 2019 году для обеспечения устойчивости к засухе национальных фермерских хозяйств и местных сообществ;
- Фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (The Emergency Response Fund) – создан в 2019 году в целях помощи населению во время национальных бедствий;
- Австралийский фонд социальной помощи (The Disability Care Australia Fund) – создан в 2013 году для возмещения местным властям расходов, связанных с национальной системой страхования.

КНР

Суверенным фондом Китайской Народной Республики является Китайская инвестиционная корпорация ([中国投资有限责任公司, China Investment Corporation, далее – КИК](#)), основанная в 2007 году. Уставной капитал корпорации составляет 200 млрд долларов США.

КИК имеет три дочерние компании: CIC International Co., Ltd. (CIC International), CIC Capital Corporation (CIC Capital) и Central Huijin Investment Ltd. ([Central Huijin](#)).

Согласно данным годового отчета корпорации, на конец 2020 года суммарные активы компании [составляли](#) 1,2 трлн долларов США. Инвестиционный портфель корпорации при этом [выглядел](#) следующим образом:

- 43 % средств – альтернативные активы (хедж-фонды, частные кредиты, недвижимость и иное);
- 38 % средств – инвестиции в акции компаний;
- 17 % средств – ценные бумаги с фиксированным доходом;
- 2 % средств – наличные средства и прочие активы (краткосрочные депозиты, казначейские векселя США).

Чистая годовая прибыль от зарубежных портфельных инвестиций КИК в 2020 году [составила](#) 14,07 %. В географическом разрезе большая доля инвестиций корпорации приходилась на США (57 %), а также на развитые рынки за пределами США (32 %) и развивающиеся рынки (12 %).

Среди секторов экономики наибольшее количество инвестиций КИК было направлено в сектор информационных технологий (20,39 %), потребительский и финансовый секторы (13,72 и 12,94 % соответственно), здравоохранения (11,89 %) и коммуникационных услуг (9,88 %).

Колумбия

Крупнейшим суверенным фондом Колумбии является Депозитный фонд сбережений и стабилизации ([Fideicomiso Fondo de Ahorro y Estabilizacion](#)), учрежденный

в 2011 году. Управляет данным фондом Банк Республики ([Banco de la República](#)¹⁵), выполняющий роль центрального банка страны.

Бюджет фонда пополняется на основе принятой в стране системы лицензионных отчислений ([Sistema General de Regalías](#)) – механизма, призванного обеспечить справедливое распределение доходов от использования невозобновляемых природных ресурсов.

В частности, создаются инструменты реинвестирования данных доходов в интересах граждан с низким уровнем достатка, а также в целях содействия достижению социальной справедливости и поощрения этнического и культурного разнообразия страны.

справочно

В марте 2020 года Альберто Карраскилья Баррера, занимавший в то время пост министра финансов и государственного кредита, [заявил](#), что Депозитный фонд сбережений и стабилизации располагает 14,8 трлн колумбийских песо (3,65 млрд долларов США) для финансирования мер по смягчению последствий пандемии COVID-19. Большую часть – около 12,1 трлн песо (2,98 млрд долларов США) – составляют поступления от сберегательных программ страны.

Для распоряжения финансовыми ресурсами указанного фонда, направленными на борьбу с последствиями пандемии COVID-19, в конце марта 2020 года принято постановление правительства № 444 ([Decreto 444](#)) об учреждении Фонда смягчения последствий чрезвычайных ситуаций (Fondo de Mitigación de Emergencias), в задачи которого входит:

- обеспечение доступа населения к услугам системы здравоохранения;
- устранение негативных последствий пандемии COVID-19 для производственного сектора страны;
- обеспечение условий для сохранения рабочих мест и экономического роста в условиях эпидемиологического кризиса.

На удовлетворение приоритетных потребностей системы здравоохранения [заложено](#) финансирование в объеме 6 трлн колумбийских песо (1,5 млрд долларов США). Среди первостепенных расходов Фонда – приобретение диагностических тестов для выявления COVID-19 и увеличение количества койко-мест в обычных палатах и палатах интенсивной терапии.

15. Доступ через VPN.

Фонд адаптации ([Fondo Adaptación](#))¹⁶, подотчетный Министерству финансов и государственного кредита (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), учрежден в 2011 году для обеспечения экономического и социального восстановления районов, пострадавших от последствий Ла-Нинья¹⁷ в 2010 и 2011 году. Несмотря на непредвиденные обстоятельства, спровоцированные пандемией COVID-19, Фонд адаптации [продолжил](#) выполнять свои обязательства по строительству и сдаче в эксплуатацию образовательных учреждений. Благодаря его деятельности 8,5 тыс. учащихся смогли продолжить обучение в очном формате при соблюдении всех необходимых эпидемиологических требований.

Норвегия

Норвегия имеет крупнейший суверенный фонд национального благосостояния в мире – Государственный пенсионный фонд Глобал¹⁸ ([Government Pension Fund Global](#), далее – GPFG), совокупная стоимость его активов в 2021 году оценивалась в 1,39 трлн долларов США (1,5 % [мирового ВВП](#)). Фонд был учрежден в 1990 году для нивелирования краткосрочных валютных колебаний от нефтегазовых поступлений и финансирования растущих расходов по социальному и медицинскому страхованию. Сегодня главной целью фонда является аккумуляция национальных нефтегазовых доходов и разработка стратегий для их реинвестирования как в международные активы, так и в национальные проекты. GPFG [является](#) одновременно сберегательным и стабилизационным фондом и предназначен для обеспечения устойчивости бюджетной сферы в долгосрочной перспективе.

Управление фондом осуществляется:

- парламентом Норвегии (определяет ключевые аспекты развития GPFG согласно Закону о Государственном пенсионном фонде ([Government Pension Fund Act](#)) 2005 года);
- Министерством финансов Норвегии (ответственно за общее управление GPFG, его инвестиционную стратегию и лимиты рисков);
- Инвестиционным управлением Центрального банка Норвегии (NorgesBankInvestment Management, осуществляет операционное управление GPFG);

-
16. Деятельность Фонда адаптации включает в себя обеспечение устойчивого развития, достижение экономического и социального благосостояния, улучшение качества жизни населения путем осуществления комплексных проектов в области управления рисками и адаптации к изменению климата на основе межсекторального и регионального подходов.
17. Климатический феномен Ла-Нинья стал причиной сильных проливных дождей в Австралии, Южной Азии и Южной Америке в конце 2010 и начале 2011 года.
18. До смены названия в 2006 году фонд назывался Нефтяной фонд Норвегии (The Petroleum Fund of Norway).

- независимой аудиторской компанией¹⁹ (осуществляет контроль за исполнением инвестиционной стратегии и работой GPFГ, представляет отчеты по результатам аудита парламенту).

Особенность GPFГ [заключается](#) в отсутствии статуса юридического лица, обособленного аппарата управления и собственных счетов в банках. Финансовые ресурсы GPFГ хранятся на специальном счете Министерства финансов Норвегии в норвежских кронах в Государственном банке Норвегии.

Активы GPFГ формируются за счет двух источников: поступлений от экспорта нефти (сумма годового отчисления утверждается отдельно парламентом Норвегии в рамках бюджетного процесса) и доходов от инвестиционной деятельности. Доходы GPFГ могут использоваться только для перечислений в федеральный бюджет согласно резолюции парламента и не могут использоваться в целях кредитования правительства или частного сектора.

Расходами GPFГ являются отчисления в федеральный бюджет на финансирование бюджетного дефицита.

Согласно [годовому отчету](#) GPFГ по состоянию на конец 2021 года стоимость активов GPFГ составляла 12,3 трлн норвежских крон (1,21 трлн долларов США), из них:

- акций – 72 % средств фонда (870 млрд долларов США);
- облигаций – 25,4 % средств фонда (307 млрд долларов США);
- недвижимости – 2,5 % средств фонда (30,6 млрд долларов США);
- активов компаний в сфере возобновляемой энергетики – 0,1 % средств фонда (1,37 млрд долларов США).

Совокупный доход GPFГ на конец 2021 года составил 1,58 трлн норвежских крон (155 млрд долларов США), а годовая доходность фонда – 14,5 %.

США

Рост суверенных инвестиционных фондов в США стал одной из знаковых черт развития финансовой системы в XXI веке. Суверенные фонды страны создавались с различными целями, такими как реализация государственной экономической политики для достижения макроэкономических целей и финансирования определенных услуг.

Компания по управлению системой высшего образования и инвестициями Техасского университета ([University of Texas/Texas A&M Investment Management Company](#), далее – УТИМСО) является суверенным фондом благосостояния США и первой инвестиционной

19. В настоящее время аудит финансовой отчетности GPFГ проводит компания Deloitte.

корпорацией, образованной для финансирования государственного высшего образования в штате Техас ([The University of Texas System](#))²⁰. Совокупный объем активов фонда по состоянию на конец 2021 года составлял 67,5 млрд долларов США.

Статья 7 Конституции штата Техас 1876 года ([Constitution of the State of Texas 1876](#)) регламентировала положения высшего образования в части создания и поддержки постоянного университетского фонда, а также учреждение ведущего вуза в штате – Техасского университета. Для достижения поставленных целей штат выделил земельные участки для сдачи в аренду нефтегазовым компаниям в Западном Техасе, часть прибыли которых направлялась в данный фонд.

Миссия УТИМСО состоит в обеспечении долгосрочного дохода от инвестиций в целях поддержки системы Техасского университета как ведущего вуза по подготовке квалифицированных специалистов в соответствии с международными стандартами образования.

Закон о Федеральной резервной системе 1913 года ([The Federal Reserve Act of 1913](#)) учредил Федеральную резервную систему США ([Federal Reserve System](#), далее – ФРС) в качестве центрального банка США. ФРС состоит из 12 федеральных резервных банков²¹, целью которых является обеспечение гибкой, безопасной и стабильной валютно-финансовой системы страны.

ФРС способствует эффективному функционированию экономики США, в частности:

- проводит национальную денежно-кредитную политику, направленную на обеспечение максимальной занятости и стабильных цен;
- поддерживает стабильность финансовой системы и стремится минимизировать системные риски;
- способствует безопасности и надежности отдельных финансовых учреждений и отслеживает их влияние на финансовую систему в целом;
- способствует безопасности и эффективности платежных и расчетных систем посредством оказания услуг правительству США, частным лицам и финансовым организациям, а также иностранным официальным учреждениям;
- осуществляет регулирование и контроль за деятельностью банков и обеспечивает защиту прав потребителей финансовых услуг.

20. Система Техасского университета, созданная в 1876 году, представляет собой одну из крупнейших национальных систем высшего образования, включающую 13 учебных заведений, в которых обучаются более 230 тыс. студентов.

21. Федеральные резервные банки (Federal Reserve Banks) расположены в таких крупных городах, как Атланта, Бостон, Даллас, Канзас-Сити, Кливленд, Миннеаполис, Нью-Йорк, Ричмонд, Сан-Франциско, Сент-Луис, Филадельфия, Чикаго. Акционерами выступают частные банковские учреждения.

В ФРС [действуют](#) три ключевых органа:

- Совет управляющих (Federal Reserve Board of Governors);
- 12 федеральных резервных банков;
- Федеральный комитет по операциям на открытом рынке (Federal Open Market Committee).

На основании рейтинга по совокупным активам на исследовательской платформе «Суверенные инвестиционные фонды» ([Sovereign Wealth Fund Institute](#), SWFI) ФРС США [занимает](#) первое место с текущими активами в 8,76 трлн долларов США.

Корпорация Постоянного фонда Аляски ([Alaska Permanent Fund Corporation APFC](#)) – государственная организация, основной задачей которой является рациональное инвестирование и управление активами Постоянного фонда Аляски. Согласно пункту 15 статьи 9 Конституции Аляски ([The Constitution of the State of Alaska](#), 1976) не менее 25 % всех доходов от аренды земли для добычи полезных ископаемых, поступлений от продажи роялти, федеральных платежей по распределению доходов от добычи полезных ископаемых и подписных бонусов²², полученных государством от сдачи в аренду месторождений, должны направляться в Постоянный фонд Аляски. Миссия фонда [состоит](#) в управлении и инвестировании активов Постоянного фонда на благо нынешнего и будущих поколений Аляски. По состоянию на 31 мая 2022 года общая стоимость активов фонда [составляет](#) 79,5 млрд долларов США.

Государственный инвестиционный совет управления постоянными фондами Нью-Мексико ([New Mexico Investment Council](#)) управляет активами фондов Нью-Мексико, которые выступают важным ресурсом для правительства в части поддержки государственных школ и университетов. Постоянный школьный фонд ([Permanent School Fund](#)) является одним из крупнейших фондов и ежегодно направляет около 75 % дохода от активов в виде пособий государственным школам и университетам. В 2021 году фонд перевел на пособия порядка 836,5 млн долларов США. Данный фонд развивается за счет доходов от природных ресурсов Нью-Мексико, в основном нефти и газа.

Постоянный фонд подоходного налога ([Service Tax Permanent Fund](#)) создан в 1973 году с целью накопления и инвестирования налога на добычу полезных ископаемых. Данный фонд ежегодно распределяет 4,7 % от своего пятилетнего среднего показателя, что составило около 234 млн долларов США в 2021 году.

Постоянный фонд урегулирования табачных споров ([Tobacco Settlement Permanent Fund](#)) создан в 2000 году в рамках соглашения об урегулировании споров между Нью-Мексико и крупными табачными компаниями. В начале своей деятельности фонд

22. Размер подписных бонусов определяется в ходе торгов за право получения лицензии на освоение месторождений или право аренды нефтеносного участка.

получал около 20 млн долларов США в год, часть дохода направлялась на реализацию программ по линии здравоохранения и отказа от табака.

Целевой фонд водных ресурсов штата Нью-Мексико ([The Water Trust Fund](#)) создан в 2006 году с первоначальными ассигнованиями в размере 40 млн долларов США. Данный фонд ежегодно [направляет](#) 4 млн долларов США Совету по водным ресурсам штата ([Water Trust Board](#)), который распределяет полученные средства на региональные проекты развития водной инфраструктуры.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Опыт Национального управления по аудиту Австралии

В 2021 году Национальное управление по аудиту Австралии (Australian National Audit Office, далее – ВОА Австралии) [провело](#) аудит эффективности использования средств Фонда медицинских исследований будущего Австралии (The Medical Research Future Fund, далее – Фонд).

справочно

Фонд медицинских исследований будущего Австралии создан в 2015 году в соответствии с Законом о Фонде медицинских исследований будущего 2015 года ([The Medical Research Future Fund Act 2015](#)) в целях повышения уровня здоровья и благополучия граждан Австралии, а также развития эффективных подходов к финансированию медицинских исследований и инноваций в интересах общества.

Правительство Австралии обязалось выделять Фонду финансирование в размере 5,1 млрд австралийских долларов (3,5 млрд долларов США) в течение 10 лет на реализацию 20 инициатив.

Аудиторы заключили, что управление финансовой помощью, выделяемой через Фонд, осуществлялось эффективно. ВОА Австралии положительно оценил роль Министерства здравоохранения (Department of Health), которое наладило эффективные партнерские отношения с заинтересованными сторонами, вовлеченными в деятельность Фонда²³. Министерство взаимодействовало с представителями Консультативного совета по медицинским исследованиям Австралии (Australian Medical Research Advisory Board) и экспертным сообществом,

23. Министерство здравоохранения проводит оценку получателей финансовой помощи в соответствии с руководящими принципами предоставления грантов, а также на предмет соответствия требованиям о соотношении цены и качества оказываемых услуг.

но не проводило регулярных консультаций с правительствами штатов и территорий по вопросам реализации проектов медицинских исследований.

Опыт Управления Генерального аудитора Канады

В соответствии с Законом о финансовом управлении 1985 года ([Financial Administration Act 1985](#)) Управление Генерального аудитора Канады (Office of the Auditor General of Canada, далее – ВОА Канады) обязано проводить аудит эффективности в большинстве Королевских корпораций Канады²⁴. Аудиторы оценивают эффективность обеспечения защиты активов, рациональность и экономичность в управлении активами фондов и корпораций.

Федеральные организации, входящие в Королевские корпорации, созданы в целях удовлетворения потребностей федерального или местного правительства и накопления ресурсов. К ключевым организациям относят: Банк Канады ([Bank of Canada](#)), Атлантическую лоцманскую службу ([Atlantic Pilotage Authority](#)), Фонд наследия Канады ([Canada Council of Arts](#)), Фонд социальных услуг и страхования ([Canada Deposit Insurance Corporation](#)), Пенсионный фонд Канады ([Canada Pension Plan Investment Board](#)), Музей истории Канады ([Canadian Museum of History](#)), Национальный центр искусств ([National Arts Corporation](#)), Совет по стандартам Канады ([Standards Council of Canada](#)), региональные организации авиакомпании [Air Canada](#)²⁵. В марте 2022 года ВОА Канады опубликовал [отчет](#) по результатам аудита Федеральной Мостовой корпорации ([The Federal Bridge Corporation](#), далее также – Корпорация), входящей в Королевские корпорации. Организация отвечает за обеспечение федеральных интересов Канады в части политики строительства мостов международного значения, соединяющих канадскую провинцию Онтарио и американские штаты Мичиган и Нью-Йорк. Корпорация была создана в соответствии с Законом № 2 об экономическом плане действий на 2013 год ([Economic Action Plan 2013 Act](#), No. 2). Деятельность корпорации [заключается](#) в проектировании, строительстве, приобретении, финансировании, техническом обслуживании, управлении, разработке, ремонте, сносе и реконструкции мостов и сопутствующих объектов инфраструктуры, а также строительных работ, которые связывают Онтарио, Мичиган и Нью-Йорк. Корпорация регулярно представляет отчеты парламенту и министру транспорта Канады.

24. Королевские корпорации Канады (Crown corporations of Canada) – государственные организации, преследующие как коммерческие, так и общественно-политические цели. Входящие в Королевские корпорации организации и фонды принадлежат правительству Канады и подотчетны парламенту. Данные учреждения играют важную роль в развитии страны и ключевых отраслей экономики (транспорта, финансов, общественных работ, промышленности, в сфере искусств, сельского хозяйства и агропромышленного производства, рыболовства).

25. Доступ через VPN.

ВОА Канады не обнаружил существенных недостатков в практике внутреннего управления Корпорацией, а также управления активами и операциями в сфере строительства мостов. Аудиторы отметили, что в учреждении применялась передовая практика корпоративного управления, но некоторые целевые показатели, необходимые для надлежащей оценки эффективности, отсутствовали. В частности, Корпорация не оценивала экологические риски и не вела соответствующую документацию. По завершении проверки ВОА Канады [рекомендовал](#) объекту аудита усовершенствовать механизм надзора за советом директоров, актуализировать инструменты оценки и мониторинга эффективности, а также управления рисками.

Опыт Главного контрольного управления Республики Колумбия

В мае 2021 года Главное контрольное управление Республики Колумбия ([Contraloría General de la República](#), далее – ВОА Колумбии) опубликовало отчет по итогам финансового аудита Национального фонда гарантий ([Informe de auditoría financiera. Fondo nacional de garantías](#)).

Национальный фонд гарантий ([Fondo Nacional de Garantías](#)), учрежденный в 1982 году, функционирует на всей территории страны и оказывает содействие доступу индивидуальных предпринимателей, микро-, малых и средних предприятий к инструментам поддержки с помощью предоставления финансовых гарантий.

справочно

Программа Фонда «Объединенные Колумбией» ([Unidos por Colombia](#)) направлена на предоставление кредитных средств, необходимых для обеспечения оборотного капитала компаний. Данная программа поддерживает предпринимателей в процессе преодоления последствий снижения доходов, позволяя сохранить рабочие места. С началом пандемии COVID-19 было [принято](#) решение о выделении поддержки наиболее пострадавшим секторам экономики.

В рамках аудита ВОА Колумбии рассматривал деятельность данного фонда в 2020 году. По итогам проверки аудиторы сделали девять заключений о выявленных нарушениях, в том числе по итогам реализации программы «Объединенные Колумбией». Было установлено, что бенефициарами программы стали предприятия, нарушившие требования постановления правительства от 5 июня 2019 г. № 957 ([Decreto 957](#)), регламентирующего классификацию и идентификацию предприятий по размеру (например, были выявлены случаи, когда средства, предусмотренные для средних предприятий, получали крупные предприятия).

ВОА Колумбии отметил нарушения в применении норм, регламентирующих предоставление финансовых гарантий, а также недостатки в управлении информационными системами, с помощью которых передается и проверяется информация по профилям предприятий, поступившая от сторонних организаций.

Аудиторы подчеркнули, что сложившаяся ситуация приводит к неэффективному распределению ресурсов, предназначенных для удовлетворения потребностей различных секторов экономики, пострадавших от последствий пандемии COVID-19. ВОА направил уведомления о выявленных нарушениях объекту проверки.

Опыт Управления Генерального аудитора Норвегии

В ноябре 2021 года Управление главного аудитора Норвегии ([The Office of the Auditor General](#), далее – ВОА Норвегии) опубликовал [Заключение](#) на отчет об исполнении государственного бюджета за 2020 год. ВОА подчеркнул значимость нефтяного сектора экономики для государственных финансов. Чистый доход от нефтяной деятельности ежегодно перечисляется в Государственный пенсионный фонд Норвегии (Statens pensjonsfond, далее – ГПФ). В 2020 году поступления от нефтяных доходов в ГПФ составили 116 млрд норвежских крон (11,4 млрд долларов США), при этом фонд перевел 417 млрд норвежских крон (40,9 млрд долларов США) в государственный бюджет. В целом из ГФП на цели корректировки государственного бюджета был направлен 301 млрд норвежских крон (29,6 млрд долларов США).

По расчетам ВОА Норвегии, на конец 2020 года совокупная стоимость активов ГПФ составила 10,9 трлн норвежских крон (1,07 трлн долларов США). Несмотря на то что в 2020 году на цели поддержки в рамках пандемии COVID-19 фонд израсходовал рекордные 301 млрд норвежских крон (29,6 млрд долларов США), прибыль от инвестиционной деятельности и колебания валютных курсов способствовали дальнейшему росту стоимости фонда.

ВОА Норвегии также проанализировал динамику управления средствами ГПФ в 2011–2020 годах. Аудиторы выявили, что в период с 2011 по 2014 год в фонд поступило значительно больше средств, чем было переведено в государственный бюджет.

В 2020 году активы государства увеличились на 1,083 трлн норвежских крон (106 млрд долларов США), в том числе за счет увеличения совокупного объема Государственного пенсионного фонда Норвегии на 844 млрд норвежских крон (82,9 млрд долларов США).

Опыт Управления по аудиту и инспекциям Республики Корея

В 2016 году Управление по аудиту и инспекциям Республики Корея ([Board of Audit and Inspection of the Republic of Korea](#), далее – ВОА Республики Корея) [опубликовало](#) отчет по итогам аудита Национального пенсионного фонда (National Pension Fund). Фонд находится в совместном управлении Национальной пенсионной службы Республики Корея ([National Pension Service](#)) и Министерства здравоохранения и социального обеспечения Республики Корея ([Ministry of Health and Welfare](#)).

Проверка проводилась в связи со снижением показателей доходности фонда с целью оценки эффективности управления его активами.

Одним из критериев эффективности управления Национальным пенсионным фондом ВOA Республики Корея обозначил наличие комплекса мер финансового прогнозирования и управления фондами. Проверка показала, что при прогнозировании регулярно допускались ошибки, поскольку фактические и прогнозируемые показатели доходности регулярно расходились.

Также ВOA Республики Корея обратил внимание на компетенции сотрудников Комитета по управлению Национальным пенсионным фондом (The National Pension Fund Operation Committee) при Министерстве здравоохранения и социального обеспечения. Увеличение инвестирования в рискованные активы требует повышения компетентности сотрудников Комитета в управлении активами Фонда. В то же время, по мнению ВOA Республики Корея, Комитет не предпринял надлежащих мер по повышению качества своей работы.

Еще одним критерием проверки фонда была эффективность распределения средств на внутреннем рынке ценных бумаг. Так, при использовании услуг местных компаний по управлению активами фонд имеет право проверять способность компании выполнять свои обязательства по реализации соглашений о возмещении возможных убытков. При этом согласно внутренним нормативным документам фонд должен проводить такую проверку только при выделении дополнительных инвестиций. Это может привести к передаче управления активами компаниям, которые не в состоянии должным образом выполнять свои обязательства, и последующим убыткам.

Помимо этого ВOA Республики Корея проверил, насколько эффективно Национальная пенсионная служба Республики Корея управляет данными о получателях пенсии. Например, были выявлены несоответствия при сопоставлении данных о получателях пенсии по инвалидности в связи с нарушениями зрения с реестром лиц, имеющих водительские права. В некоторых случаях получатели такой пенсии также успешно сдавали экзамены по вождению, несмотря на слепоту. Иными словами, не все получатели пенсии по инвалидности в связи с нарушениями зрения имели на нее право.

ВOA Республики Корея рекомендовал Национальной пенсионной службе принять меры по устранению выявленных недостатков.

Исследования
по теме

Характеристика суверенных фондов как инструмента управления рисками на примере России и Норвегии

В работе рассмотрены различные взгляды на формирование суверенных фондов, проанализирована практика управления данной формой финансовых ресурсов в России и Норвегии. Разработаны методы совершенствования модели управления отечественными суверенными фондами.

В частности, указывается, что модель формирования и инвестирования средств суверенных фондов в России подверглась значительной трансформации, цель которой – повысить результативность использования нефтегазовых доходов бюджета. Однако данное направление бюджетно-налоговой политики должно еще совершенствоваться, в том числе с учетом зарубежной практики.

Опыт Норвегии по управлению суверенными фондами может быть использован в рамках бюджетно-налоговой политики России. В частности, авторы предлагают нарастить объемы ФНБ до размеров, соизмеримых с валовым внутренним продуктом, а также расширить направления использования средств фонда.

[Подробнее](#)

Рекомендации по управлению средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ) в современных условиях

В исследовании рассмотрены цели и задачи создания суверенных фондов, история их развития, распределение по регионам и структура активов. Даны рекомендации по совершенствованию политики управления средствами ФНБ, в числе которых – разработка долгосрочной инвестиционной стратегии с учетом лучших мировых практик, в частности Норвежского суверенного фонда; поиск возможностей для расширения диверсификации активов по классам и уровням рисков; инвестиции в развитие более конкурентоспособных отраслей российской экономики, например проектов по цифровизации экономики, инфраструктурных проектов, сельского хозяйства и других.

[Подробнее](#)

Анализ эффективности управления суверенными фондами благосостояния

Статья посвящена исследованию управления суверенными фондами благосостояния, учрежденными в странах, которые расположены на трансграничных территориях Российской Федерации, Китайской Народной Республики, Республики Казахстан и Монголии.

По итогам работы выявлена высокая эффективность управления суверенными фондами в Китае, эффективная перспективная политика управления фондами в Казахстане. Суверенные фонды Монголии характеризуются абсолютной непрозрачностью, в связи с чем сделать выводы об эффективности их деятельности невозможно. В контексте ФНБ сформулирована рекомендация по усложнению структуры инвестиционного портфеля, в том числе за счет включения более рискованных инструментов в целях повышения доходности.

[Подробнее](#)

Global SWF: годовой отчет – 2022

В отчете за 2021 год от платформы Global SWF отмечается, что суверенные фонды благосостояния и государственные пенсионные фонды продолжают действовать осторожно и после пандемии. Тем не менее в 2021 году объем индустрии увеличился на 6 % и впервые в истории превысил отметку в 10 трлн долларов США. Этому способствовали не только цена акций, но и восстановление цен на нефть и, в меньшей степени, новые фонды, созданные в течение 2021 года.

Объем государственных пенсионных фондов также увеличился на 8,7 % в годовом исчислении и превысил 20 трлн долларов США. По мнению экспертов, причины такого роста – увеличение доли акций США и пенсионных взносов по всему миру.

[Подробнее](#)

Ежегодный обзор IFSWF

В ежегодном отчете Международного форума суверенных фондов благосостояния (IFSWF) указано, что после пандемии прямые инвестиции в фонды национального благосостояния достигли рекордного уровня. В 2021 году они увеличились на 60 % (по сравнению со средним числом сделок за пять лет). Инвестиции в глобальные технологии и потребительские товары составили треть стоимости прямых инвестиций – 25 млрд долларов.

Фонды национального благосостояния продолжают увеличивать свои инвестиции на частных рынках. По мнению авторов отчета, это связано с долгосрочными стратегическими целями по размещению активов и возможностью использовать надбавки за неликвидность.

[Подробнее](#)

Суверенные фонды благосостояния и долгосрочное развитие

В отчете Всемирного банка за 2014 год рассматриваются вопросы работы суверенных фондов на развивающихся рынках, эффективное управление государственными инвестициями, институциональные модели снижения рисков. Авторы исследования отмечают, что суверенный фонд благосостояния с профессиональным управлением и высококвалифицированными кадрами может улучшить качество государственных инвестиций.

Установление правил по типу инвестиций (например, коммерческие и/или квазикommerческие) и их форм (отсутствие контрольных пакетов акций, привлечение частных инвестиций и другие) является одним из способов обеспечить разделение деятельности суверенного фонда благосостояния и деятельности других учреждений. Также важным остается вопрос об ограничении объема инвестиций рамками, подходящими для государственного инвестиционного фонда.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Кудрин допустил создание агентства – оператора бюджетного правила

Глава Счетной палаты Алексей Кудрин допустил, что для администрирования бюджетного правила в России может быть создано отдельное агентство, которое не будет находиться под западными санкциями. Об этом он сказал в интервью ТАСС. По мнению Кудрина, в существующих условиях механизм бюджетного правила может быть изменен, однако основные принципы его работы должны остаться прежними. Он привел в пример текущее укрепление рубля и подчеркнул, что временная отмена использования бюджетного правила, о которой стало известно в начале марта, стала одной из причин «переукрепления» курса национальной валюты.

20.06.2022 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Силуанов рассказал, как выгоднее сохранить деньги

Роль Фонда национального благосостояния в нынешней ситуации очень важна, потому что, с одной стороны, он позволяет не останавливаться в достижении национальных целей, а с другой – помогает сберечь средства на черный день. Причем доллар и евро еще долго будут оставаться токсичными для России, и хранить в них государственные сбережения было бы крайне неосмотрительно. А вот размещать часть резервов в валюте дружественных стран – разумное решение, которое поможет справиться с невзгодами. Об этом заявил министр финансов Антон Силуанов 20 июня на заседании Комитета Госдумы по бюджету и налогам, где рассматривали проект основных направлений бюджетной политики страны на ближайшие три года.

20.06.2022 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Кудрин: инфляция в РФ по базовому варианту прогноза в 2022 году составит 20,7 %

Глава Счетной палаты Алексей Кудрин в ходе заседания Совета законодателей отметил, что отказ в этом году от бюджетного правила стал по сути единственным стратегическим решением правительства. *«Это означает, что все нефтегазовые доходы, которые будут получены, которые раньше бы пошли в ФНБ, будут потрачены. Это, если идти от базового прогноза, 6,3 трлн рублей потрачено будет на поддержку экономики. А на погашение долга в связи с ограниченностью заимствований пойдут средства ФНБ. Я вас уверяю, что эти 6 трлн рублей – это минимально, что необходимо для реализации ответа на те вызовы, которые сейчас есть»,* – заявил он.

27.04.2022 | Интерфакс

[Полная версия публикации](#)

Минфин начал работать над новым бюджетным правилом

Приостановленное на фоне санкций бюджетное правило в прежнем виде восстановлено уже не будет, следует из заявлений министра финансов Антона Силуанова. Сейчас Минфин прорабатывает новые предложения по одной из ключевых за последние 18 лет конструкций формирования казны. Из нового бюджетного правила уйдет валютная составляющая, и, вероятно, в нем не будет отсечки по цене нефти в ее привычном виде. По словам министра, в ближайшее время именно ФНБ будет одним из основных источников финансирования расходов бюджета. *«С тем чтобы ФНБ не был исчерпан, нам необходимо иметь ограничения и по объему расходов»,* – заявил Силуанов. Он уточнил, что пока речи о пополнении ФНБ вообще не идет, только об ограничении расходов. *«Но и в будущем эти бюджетные правила не будут направлены на то, чтобы копить ФНБ в валютных составляющих. Мы будем либо меньше тратить ФНБ, либо пополнять его в рублевом эквиваленте»,* – сказал Силуанов.

27.04.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

ЦБ гарантировал подвижность ФНБ

Правительство сможет тратить деньги из ФНБ, несмотря на заморозку золотовалютных резервов за рубежом. Об этом в ходе выступления в Госдуме сообщила председатель Банка России Эльвира Набиуллина. *«Несмотря на то что часть резервов заморожена, мы будем передавать деньги правительству в рамках трат ими из ФНБ. Просто мы не можем зеркалировать это, как было раньше, на валютном рынке, мы не сможем продавать валюту. Но у нас здесь есть вот этот инструмент ограничения по движению капитала. Поэтому объем ресурсов, который правительство может направить в экономику, не будет зависеть от того, заморожены или не заморожены резервы. И, насколько я знаю, правительство предполагает осуществлять такие расходы»,* – сказала Набиуллина.

21.04.2022 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Фонд национального благосостояния пустят на перестройку экономики

Многолетняя политика откачивания денег из российской экономики ради покупки иностранных бумаг потерпела фиаско после того, как западные страны, по выражению Владимира Путина, «объявили дефолт» по своим валютам, заблокировав половину золотовалютных резервов России. В Госдуму уже внесен законопроект о закреплении новой финансовой реальности в бюджетные нормы. Эксперты «НГ» согласны, что Фонд национального благосостояния надо сохранить в минимальных размерах для поддержки малоимущих слоев населения, остальные деньги в новой реальности необходимо напрямую отправлять в экономику.

27.03.2022 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате допустили, что Минфин и ЦБ не учли всех рисков

Минфин и Центральный банк в последние годы снижали долю долларовых активов в ФНБ, однако дедолларизация должна была идти более интенсивно. Об этом заявил аудитор Счетной палаты Алексей Саватюгин в ходе заседания комитета Госдумы по финрынку. *«Отмечали риски, но надо сказать, что ФНБ с прошлого (2021) года не размещался в долларовых активах. Активы долларové были значительные, но в последние годы руководство ЦБ снижало долю в долларах и увеличивало активы в золоте – более 20 %. Логика действий руководства Минфина и ЦБ была правильной, другое дело, что можно было это делать более активно»,* – сказал он.

17.03.2022 | REGNUM

[Полная версия публикации](#)

Валютные запасы притормозят падение. Деньги из Фонда национального благосостояния пойдут на решение экстренных задач

Реакция Запада на операцию в Украине заставляет российские власти менять планы по госрасходам и использованию резервов из ФНБ. Объявленные ранее Минфином планы инвестирования 2,5 трлн рублей в инфраструктурные проекты до 2024 года оперативно дополняются новыми антикризисными расходами. На покупку акций российских предприятий правительство уже выделило 1 трлн рублей. Есть план дополнительной индексации пенсий. Для повышения устойчивости рубля власти готовы отменить НДС на покупку золота. Эксперты «НГ» считают, что эти антикризисные меры могут лишь смягчить неминуемый спад в российской экономике.

02.03.2022 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Деньгам ФНБ выбирают дорогу. Минтранс готов потратить на три транспортных проекта 800 млрд рублей

Участники прошедшего в Совете Федерации заседания круглого стола обсудили, каким именно проектам транспортной инфраструктуры должны достаться средства Фонда национального благосостояния. По подсчетам Минтранса, только три крупных транспортных проекта – продление автотрассы М-12 до Екатеринбурга, новый участок автобана Москва – Санкт-Петербург и строительство высокоскоростной магистрали по этому же маршруту – потребуют в общей сложности около 800 млрд рублей. Аудитор Счетной палаты Валерий Богомолов на заседании обратил внимание на не всегда эффективное использование средств ФНБ в прежних проектах. Его основные претензии касались инвестпроекта РЖД по модернизации БАМа и Транссиба, которая проводится с 2013 года. Госаудитор подчеркнул, что первый этап не был завершен в полном объеме (по первоначальному плану это должно было состояться еще в 2017 году, продлено до 2021 года), отметив, впрочем, что провозная способность все же выросла. Общее финансирование проекта составило 520 млрд рублей, средств ФНБ было привлечено в размере 150 млрд рублей (только на первый этап).

15.12.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата предлагает пересмотреть условия размещения средств ФНБ

Условия размещения средств ФНБ необходимо пересмотреть, утверждает Счетная палата в отчете о результатах мониторинга эффективности использования средств фонда. Сравнивая динамику российского ФНБ с другими суверенными фондами, в частности норвежским и азербайджанским, СП приходит к выводу: слишком консервативные требования к размещению средств ФНБ снижают его доходность и тормозят прирост фонда. Поскольку начиная с марта 2020 года объем ФНБ уже устойчиво выше целевого ориентира в 7 % ВВП (в частности, на 1 октября, по данным Минфина, размер ФНБ составлял 13 773 млрд рублей, или 12,1 % ВВП), СП предлагает законодательно расширить возможности для инвестирования средств фонда хотя бы для той его части, которая превышает этот порог.

21.10.2021 | Ведомости

[Полная версия публикации](#)

Доходность российского госфонда в разы ниже, чем у иностранных

Норвежский аналог российского Фонда национального благосостояния заработал на своих инвестициях более 9 % и увеличился на 112 млрд долларов. Подобные показатели недостижимы для российского суверенного фонда, хотя считаются нормальными для суверенных фондов других стран. О высокой доходности рапортует, в частности, суверенный фонд Казахстана.

19.08.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

«Доллар стал политической валютой». Министр финансов РФ Антон Силуанов – о выводе средств ФНБ из американских бумаг, налоговом маневре и миллиардах для нуждающихся

Антон Силуанов в интервью «Известиям», в частности, заявил: *«Решение по переводу вложений Фонда национального благосостояния в другие активы было принято, чтобы обезопасить наши резервы. Мы договорились, что будем отдавать приоритет тем инструментам, которые гарантируют ФНБ устойчивость. Вложения в золото в длительной перспективе всегда имеют тенденцию к положительной капитализации. Кроме этого, мы увеличиваем вложения в юань, немного наращаем долю евро. Новая структура, на наш взгляд, более устойчива к внешнеэкономическим изменениям и гораздо менее чувствительна к влиянию политических факторов».*

07.06.2021 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Худшее впереди: почему власти не готовы тратить средства ФНБ

Правительство не готово производить масштабные траты из Фонда национального благосостояния, чтобы стимулировать экономический рост в стране. Это следует из отчета аудиторов Счетной палаты. Но и складывать в кубышку дополнительные нефтегазовые доходы в этом году не планируется. Эксперты объясняют сберегательную логику поведения властей желанием сохранить средства на новый виток кризиса. В прошлом году из Фонда национального благосостояния было потрачено 241 млрд рублей, подсчитала Счетная палата. Из этой суммы большая часть пошла на сокращение дефицита федерального бюджета, и только 3,7 млрд рублей – на софинансирование пенсионных накоплений, сообщил на коллегии Счетной палаты РФ аудитор Алексей Саватюгин.

11.03.2021 | Газета.ру

[Полная версия публикации](#)

Греф заявил, что акции Сбербанка передаются ФНБ

Акции Сбербанка передадут в Фонд национального благосостояния, заявил глава банка Герман Греф на встрече с премьер-министром Михаилом Мишустинным. *«Очень важно, что нас передают в ФНБ. Инвесторы увидели долгосрочность интересов Фонда национального благосостояния. И конечно, всеми ценится то, что будут поддержаны долгосрочные интересы в развитии компании. Дивидендная доходность у нас такова, что Фонд национального благосостояния получит значительно больший доход, чем от любых других инвестиций, которые сегодня осуществляются»,* – сказал он.

12.02.2020 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77–4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

