

УДК 336.14

ФОНД НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2022 — ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2024 ГОДА: СТАБИЛИЗАЦИЯ, ИНВЕСТИРОВАНИЕ РЕЗЕРВОВ И ФИСКАЛЬНЫЕ РИСКИ

Рамазанова А. А.¹

Аннотация: Что происходит с Фондом национального благосостояния, когда по нему бьют сразу два шока — ценовой и санкционный? Автор разбирает период 2022 — первой половины 2024 г. и прослеживает, как фонд сползает с узкой стабилизационной функции на антикризисную и инвестиционную. Разделение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в бюджете — приём не сегодняшний; он закреплён ещё в классификационных работах 2000-х гг. и служит институциональным фундаментом всего правила. На нём же стоит и сам ФНБ: цены идут выше отсечения — излишек уходит в резерв. Конструкция работала долго. Двадцать лет фискальной истории. Семь правительств. Три редакции формулы. И каждый раз срабатывала колееая инерция: запущенный параметр переписывается с большими политическими издержками. Метод — сравнительно-институциональный анализ с выходом на региональный срез. Выводы скромные: разделить функции фонда строже; ликвидную часть держать доступной; инвестиционный регистр вести прозрачно.

Ключевые слова: Фонд национального благосостояния; бюджетное правило; фискальная стабилизация; нефтегазовые доходы; резервные фонды; бюджетные риски; государственные финансы

Для цитирования: Рамазанова А. А. ФОНД НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2022 — ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 2024 ГОДА: СТАБИЛИЗАЦИЯ, ИНВЕСТИРОВАНИЕ РЕЗЕРВОВ И ФИСКАЛЬНЫЕ РИСКИ // Московский вестник экономических наук. №4 (2024). С. 32-36.

THE NATIONAL WEALTH FUND AND THE BUDGET RULE IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 2022 — FIRST HALF OF 2024: STABILIZATION, RESERVE INVESTMENT AND FISCAL RISKS

Ramazanova A. A.¹

Abstract: The paper investigates what happens to the National Wealth Fund when a price shock and sanctions hit simultaneously. We focus on 2022 — first half of 2024. The two institutions were designed for separate stress scenarios; under compound stress, the Fund slides away from its narrow stabilising role and adopts an anti-crisis and investment role. The old classification separating oil-gas and non-oil revenues institutionalises the rule and explains why those mechanisms exist in the first place. The mechanism is plain: when prices exceed the cut-off, the surplus goes into the reserve. Twenty years of fiscal history. Seven governments. Three revisions of the formula. And each time the same trail-path inertia: changing a parameter that is already in motion is politically expensive. We use comparative-institutional analysis and regional typology. Findings are modest: keep the Fund's functions more clearly separated; keep liquid assets available for rapid disbursement; maintain transparent accounting of the investment ledger.

Keywords: National Wealth Fund; budget rule; fiscal stabilization; oil and gas revenues; reserve funds; budget risks; public finance

ВВЕДЕНИЕ

В российской бюджетной конструкции энергетика — это ось. Не нефтяная отрасль. Не газовая. А именно энергетика как системная категория: вся федеральная казна вращается вокруг нефтегазовых поступлений. Без них бюджет не сводится — это видно из отчётности 2008–2024 гг., это же зафиксировано в работе

[1]. Многолетняя настойчивость государства на резервных инструментах отсюда. ФНБ. Ценовые коридоры. Ограничения на расходование конъюнктурной части. Двадцать лет. Семь правительств. Три редакции формулы. Какой была бы модель без этой настойчивости — отдельный вопрос. Здесь важно другое: все три инструмента в 2022 — первой половине 2024 г. прошли фактическую, не теоретическую проверку.

Нефтегазовые доходы обособлены в бюджете сознательно. Логика простая: разделить конъюнктурную часть и стабильную налоговую основу. Эта логика закреплена давно — ещё в классификационных работах 2000-х [3]. И работает до сих пор. На ней стоит всё правило: цена идёт выше отсечения — сверхдоходы уходят в ФНБ. До 2022 г. схема переваривала колебания. В феврале — санкционный шок. Удар пришёлся по энергетическому экспорту [10]. Логистика рентной выручки изменилась. Раз. Привычная формула перестала описывать происходящее. Два. Цена отсечения превратилась из рыночной в фиксированную номинальную величину — административно, не по правилу.

В российской экономической литературе собраны фискальные концепции последних двух десятилетий [2] — модельный набор. Полезен не ради библиографии. Семь правительств за двадцать лет. Оттуда вывод, прямо скажем, малопривлекательный: дело не в формуле отсечения. Формула менялась — трижды. Дело в инерции институтов. Запущенный однажды параметр пересматривается с большими политическими издержками. На региональный уровень накладывается «эффект колеи» [4]: квази-жёсткие местные бюджеты делают перераспределение ликвидности фонда между уровнями власти сложным. Отсюда следствие: ликвидную часть ФНБ нельзя быстро перенаправить в инвестиции. Даже когда это экономически оправдано. Инерция работает в обе стороны — это и тормоз, и защита.

Почему период именно 2022 — первая половина 2024 г.? До этого правило переживало удары по одному. Ценовые: Urals в 2014–2016 гг. падал ниже 40 долл./барр., в 2020 г. — ниже 20 на отдельные месяцы. Санкционные: волны 2014 и 2018 гг., описанные в [10]. Не оба сразу. В исследуемый период столкновение двух шоков вынудило переписывать модель. Это видно в бюллетенях Минфина. В решениях Банка России по ключевой ставке. В структуре фонда к концу первой половины 2024 г. Все три наблюдения стыкуются между собой.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологическая рамка — сравнительно-институциональный анализ. В российской фискальной литературе разделение доходов на нефтегазовые и ненефтегазовые закрепилось давно [3]. Энергетика трактуется как драйвер благосостояния [1]. Эти рамки задают ракурс. ФНБ для нас — не изолированный счёт в Банке России. Это часть общей системы управления рентой. Без такого ракурса работа сводится к бухгалтерскому описанию фонда, и это надо обозначить сразу. Сразу — ключевое слово.

Второй контур — сопоставление с зарубежным опытом. Концепции, применявшиеся сменявшимися правительствами на протяжении примерно двадцати лет [2], полезны не ради библиографии. Это модели. Норвежский GPF, чилийский медный стабилизационный фонд, казахстанский Национальный фонд — ориентиры по изъятию сырьевой ренты. На их фоне российская практика выглядит конкретнее. Учтён и «эффект колеи» [4]: без него не объяснить, почему изменения параметров правила всегда точечные — не системные. Почему формула отсечения меняется трижды за двадцать лет, а структурно всё остаётся прежним. Инерция, не лень. Не лень и не косность — воспроизводство однажды выбранной траектории.

Для регионального разреза используется типологизация субъектов РФ [6]: при одинаковой сумме транша ФНБ на душу населения эффект разный. Тюменская область с нефтедобычей и депрессивный район Северо-Запада — две разные экономики. Дополнительно учитываются системные проблемы управления бюджетом в контексте безопасности [11] — отдельный аналитический слой. Период 2022 — 1П2024 г. выбран не произвольно. В нём правило работало в качественно новом режиме внешних ограничений. Двойной шок делает наблюдение особенно содержательным. Без двойного шока не было бы и этой статьи.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

В начале 2022 г. правило в докризисной форме фактически остановилось. Цену отсечения пришлось заменить фиксированным номиналом. Иначе механизм съел бы сам себя на волне Urals — весной 2022 г. она кратковременно перевалила за 120 долл./барр. Конъюнктурная природа рентных доходов проявилась здесь с максимальной силой: колебания напрямую отражаются на пополнении и расходовании ФНБ [3]. Когда Urals в 2023 г. торгуется с дисконтом 25–30% к Brent, через два-три квартала это заметно в способности бюджета финансировать текущие обязательства без обращения к резервам [1]. Простая арифметика. Без всякой экзотики.

В 2022–2023 гг. ликвидную часть ФНБ пришлось расходовать на покрытие дефицита — впервые с момента создания фонда в 2008 г. Логика накопления сверхдоходов уступила антикризисной функции. Нетто-расходование ликвидной части за этот период было значительным. Санкционные ограничения на операции с резервными активами [10] добавили ещё один эффект. Ощутимая доля вложений ФНБ к началу 2022 г. была номинирована в валютах недружественных юрисдикций. Переориентация портфеля на юань и золото началась. Продвигалась медленно. Инерция в обе стороны [4]. Тут и институциональная память, и операционная инерция рынка.

В инвестиционном регистре ФНБ в 2024 г. появились инфраструктурные и технологические проекты. По данным Минфина, на 01.01.2024 вложений зарегистрировано на сумму до 880 млрд руб. Работают две встречные логики, и обе понятны. Деньги работают в экономике — это плюс. Но сокращается доля быстро реализуемых активов. Буферная функция на случай повторного шока ослабевает.

Это не теоретический риск: дисконт Urals к Brent в 25–30% — прямой аргумент держать буфер ликвидным. Цифровизация региональных экономик идёт неравномерно [9]. Мониторинг использования инфраструктурных траншей ФНБ на уровне субъектов непрозрачен [5]. Особенно заметно в малых городах [8] и в регионах с разной социально-экономической типологией [6].

Здесь же на поверхность выходят системные проблемы управления бюджетно-налоговой системой [11]. Деньги, ушедшие в ФНБ, — это деньги, не дошедшие до других статей. В 2022–2024 гг. остро встал вопрос поддержки малого бизнеса, чьи финансовые стратегии чувствительны к колебаниям бюджетного финансирования [7]. В итоге ФНБ нагружен тремя функциями сразу. Макростабилизатор. Источник антикризисного финансирования. Институциональный ресурс развития. Это сочетание выходит за рамки исходной идеологии правила. По замыслу 2000-х оно должно было изолировать бюджет от волатильности ренты. На практике изоляции нет. И не предвидится.

ВЫВОДЫ

Период 2022 — первой половины 2024 г. стал первой полноценной проверкой правила и ФНБ двойным шоком. Конструкция выдержала. Платой стало отступление от первоначальной стабилизационной модели: фонд больше не сводится только к функции «подушки». Нефтегазовая зависимость [3] и роль энергетики [1] никуда не делись — механизм по-прежнему быстро реагирует на внешнюю конъюнктуру. На стороне адаптации инерция [4] замедляет изменения сильнее, чем хотелось бы фискальным властям. Без жёсткого разграничения функций эта инерция продолжит нарастать. Дальше — больше.

Дальнейшее развитие модели требует жёстче разводить стабилизационную и инвестиционную функции фонда. Иначе одна из них будет подменять другую по мере колебаний конъюнктуры. Международный опыт последних двадцати лет [2] подсказывает конкретные ориентиры. Слепое копирование не работает — российская институциональная специфика требует собственной калибровки параметров. Инерция сильна. Но даже в колее есть выбор. Какой следующий шаг сделать — решать фискальным властям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чудаев А.В. Энергетика, как триггер для повышения темпов благосостояния общества и государства / А.В. Чудаев // Экономика строительства. — 2023. — № 9. — С. 72–75. — EDN JKNVFX.
2. Вэньхун С. Основные концепции фискальной политики России: опыт для Китая. Часть 2 // Проблемы прогнозирования. — 2021. — № 1. — С. 36–44. — DOI: 10.47711/0868-6351-184-36-44.
3. Джабраилов Д.Х. К вопросу о месте нефтегазовых доходов в системе бюджета РФ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2021. — Т. 73. — № 4. — С. 41–43. — DOI: 10.18411/lj-05-2021-132.
4. Гордеев С.С., Зырянов С.Г., Ситковский А.М. «Эффект колеи» в пространственном межмуниципальном развитии // Муниципалитет: экономика и управление. — 2019. — № 4 (29). — С. 40–55. — EDN UFZYAY.
5. Минаков А.В. Проблемы развития цифровой экономики регионов России / А.В. Минаков, А.Е. Суглобов // Вопросы региональной экономики. — 2022. — № 4 (53). — С. 63–72. — EDN IAFAMS.
6. Ситковский А.М. Многомерная типологизация субъектов РФ на основе социально-экономических и природно-климатических характеристик // Сегодня и завтра Российской экономики. — 2021. — № 103–104. — С. 43–61. — DOI: 10.26653/1993-4947-2021-103-104-03. — EDN LATCMD.

7. Попадюк Н.К. Малый бизнес в пространственном развитии: новые возможности // Управленец. — 2024. — Т. 15. — № 2. — С. 12–24. — DOI: 10.29141/2218-5003-2024-15-2-2.
8. Дмитриева Л.В. Характеристика базовых социально-экономических факторов развития малых городов России // Федерализм. — 2024. — Т. 29. — № 2 (114). — С. 78–95.
9. Дмитриева Л.В. Практики и подходы цифровой трансформации к совершенствованию регионального управления // Социальные и экономические системы. — 2022. — № 6–7 (36). — С. 176–197.
10. Чудаев А.В. Геополитический барьер в развитии отечественной энергетической отрасли / А.В. Чудаев, Л.М. Иголкина // Инновации и инвестиции. — 2024. — № 8. — С. 383–386. — EDN TJMWMV.
11. Минаков А.В. Системные проблемы управления бюджетно-налоговой системой при обеспечении экономической безопасности страны / А.В. Минаков // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2011. — Т. 7. — № 12 (105). — С. 61–65. — EDN NDQYYJ.

REFERENCES

1. Chudaev A.V. Energy as a Trigger for Increasing the Rate of Social and State Welfare / A.V. Chudaev // Economics of Construction. — 2023. — No. 9. — P. 72–75. — EDN JKNVFX.
2. Wenhong S. Main Concepts of Russia's Fiscal Policy: Experience for China. Part 2 // Studies on Russian Economic Development. — 2021. — No. 1. — P. 36–44. — DOI: 10.47711/0868-6351-184-36-44.
3. Dzhabrailov D.Kh. On the Role of Oil and Gas Revenues in the Budgetary System of the Russian Federation // Bulletin of the Saratov State Law Academy. — 2021. — Vol. 73. — No. 4. — P. 41–43. — DOI: 10.18411/lj-05-2021-132.
4. Gordeev S.S., Zyryanov S.G., Sitkovsky A.M. The “Path Dependence Effect” in Spatial Intermunicipal Development // Municipality: Economics and Management. — 2019. — No. 4 (29). — P. 40–55. — EDN UFZYAY.
5. Minakov A.V. Problems of Developing the Digital Economy in Russia's Regions / A.V. Minakov, A.E. Suglov / Issues of Regional Economics. — 2022. — No. 4 (53). — P. 63–72. — EDN IAFAMS.
6. Sitkovsky A.M. Multidimensional Typologization of the Constituent Entities of the Russian Federation Based on Socio-Economic and Natural-Climatic Characteristics // Today and Tomorrow of the Russian Economy. — 2021. — No. 103–104. — P. 43–61. — DOI: 10.26653/1993-4947-2021-103-104-03. — EDN LATCMD.
7. Popadyuk N.K. Small Business in Spatial Development: New Opportunities // Upravlenets. — 2024. — Vol. 15. — No. 2. — P. 12–24. — DOI: 10.29141/2218-5003-2024-15-2-2.
8. Dmitrieva L.V. Characteristics of the Basic Socio-Economic Factors of the Development of Small Towns in Russia // Federalism. — 2024. — Vol. 29. — No. 2 (114). — P. 78–95.
9. Dmitrieva L.V. Digital Transformation Practices and Approaches to Improving Regional Governance // Social and Economic Systems. — 2022. — No. 6–7 (36). — P. 176–197.
10. Chudaev A.V. Geopolitical Barriers to the Development of the Domestic Energy Sector / A.V. Chudaev, L.M. Igolkina // Innovations and Investments. — 2024. — No. 8. — P. 383–386. — EDN TJMWMV.
11. Minakov A.V. Systemic Problems of Managing the Fiscal and Tax System in Ensuring the Economic Security of the Country / A.V. Minakov // National Interests: Priorities and Security. — 2011. — Vol. 7. — No. 12 (105). — P. 61–65. — EDN NDQYYJ.

Информация об авторе

РАМАЗАНОВА Алина Асельдаровна

Студент,
ФГБОУ ВО «Дагестанский государственный ме-
дицинский университет» Минздрава России
г. Махачкала, Россия
E-mail: alinaramazanovaa@mail.ru

Information about the author

ALINA A. Ramazanova

Student,
Dagestan State Medical University, Ministry of
Health of the Russian Federation
Makhachkala, Russia
E-mail: alinaramazanovaa@mail.ru