

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«5» марта 2014 г.

№ ОМ- 41/05-03

## ОТЧЕТ

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния»**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 21 февраля 2014 г. № 9К (955), п.5)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.7.2.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет мероприятия:

- нормативная методическая база и иные распорядительные документы, регламентирующие формирование, управление и использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

- формирование и использование средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также управление средствами указанных фондов.

Цели мероприятия:

1. Установить достоверность сведений об остатках Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, операциях по поступлению средств в фонды, их использованию, а также по управлению средствами указанных фондов.

2. Определить законность и эффективность формирования, использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2013 году.

3. Обобщить научную, экспертную информацию, а также общественное мнение по вопросам эффективности формирования, размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Объекты мероприятия:

1. Министерство финансов Российской Федерации (г.Москва) (по запросам).
2. Центральный банк Российской Федерации (г.Москва) (по запросам).
3. Федеральное казначейство (г.Москва) (по запросам).

Исследуемый период: с 1 января по 31 декабря 2013 года.

Сроки проведения мероприятия с 8 апреля 2013 года по 21 февраля 2014 года.

Результаты мероприятия:

*1. Анализ сведений об остатках средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Мониторинг поступления средств в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а также использования средств указанных фондов.*

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее – Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ) в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2013 год было предусмотрено увеличение остатков средств Резервного фонда в сумме 373 444,92 млн.рублей, а также уменьшение остатков средств Фонда

национального благосостояния в сумме 5 714,5 млн.рублей в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее – Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ), из средств Фонда национального благосостояния на 2013 год было направлено на вышеуказанные цели 5 923,3 млн.рублей, что на 208,8 млн.рублей, или на 3,65 %, больше первоначально установленной величины.

Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (далее – Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ) исключено планировавшееся в 2013 году увеличение средств Резервного фонда на 373 444,92 млн. рублей ввиду существовавшего риска непоступления в федеральный бюджет необходимого объема нефтегазовых доходов.

Для учета средств Резервного фонда Российской Федерации в иностранных валютах Центральным банком Российской Федерации на основании договора банковского счета от 15 января 2008 г. № 42-7.1-19/3.3-5 Федеральному казначейству открыты счета №№ 40105840200000006900 (доллары США), 40105978800000006900 (евро), 40105826800000006900 (фунты стерлингов), в валюте Российской Федерации – счет № 40105810900000006900, открытый на основании договора банковского счета от 11 января 2008 г. № 42-7.1-19/3.3-1, для учета средств Фонда национального благосостояния в иностранных валютах – на основании договора банковского счета от 15 января 2008 г. № 42-7.1-19/3.3-6 открыты счета №№ 40105840500000007900 (доллары США), 40105978100000007900 (евро), 40105826100000007900 (фунты стерлингов), в валюте Российской Федерации –счет № 40105810200000007900,

открытый на основании договора банковского счета от 11 января 2008 г. № 42-7.1-19/3.3-2.

По состоянию на 1 января 2013 года совокупный объем средств Резервного фонда составлял 1 885 676,4 млн. рублей (остатки средств на отдельных счетах по учету средств фонда в Банке России составляли 27 417,2 млн.долларов США, 21 450,5 млн.евро, 3 880,8 млн.фунтов стерлингов), совокупный объем средств Фонда национального благосостояния – 2 690 630,2 млн.рублей (остатки средств на отдельных счетах по учету средств фонда в Банке России составляли 27 661,4 млн.долларов США, 24 154,1 млн.евро, 4 387,3 млн.фунтов стерлингов, на депозитах во Внешэкономбанке – 474 022 млн.рублей и 6 254 млн.долларов США).

Курсовая разница от переоценки остатков средств на счетах в Банке России по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте за период с 1 января по 31 декабря 2013 года составила соответственно 260 570,6 млн.рублей.

Курсовая разница от переоценки средств Фонда национального благосостояния составила 215 932,47 млн.рублей, в том числе – 201 946,7 млн.рублей на счетах в Банке России, размещенных на валютных депозитах во Внешэкономбанке – 14 737,6 млн.рублей, курсовая разница по средствам Фонда национального благосостояния, размещенным в долговые обязательства иностранных государств на основании отдельного решения Правительства Российской Федерации, без предъявления требования к рейтингу долгосрочной кредитоспособности, составила отрицательную величину (-) 751,8 млн.рублей.

По состоянию на 1 января 2014 года совокупный объем средств Резервного фонда составил 2 859 722,3 млн.рублей (остатки средств на отдельных счетах по учету средств фонда в Банке России составляли 38 084,1 млн.долларов США, 29 395,8 млн.евро, 5 399,3 млн.фунтов стерлингов), совокупный объем средств Фонда национального благосостояния

– 2 900 639,35 млн.рублей (остатки средств на отдельных счетах по учету средств фонда в Банке России составляли 24 576,8 млн.долларов США, 24 089,4 млн.евро, 4 375 млн.фунтов стерлингов, на депозитах во Внешэкономбанке – 474 021,9 млн.рублей и 6 254,0 млн.долларов США, остатки средств Фонда национального благосостояния в долговых обязательствах иностранных государств на основании отдельного решения Правительства Российской Федерации, без предъявления требования к рейтингу долгосрочной кредитоспособности, – 3 000 млн. долларов США). Остатки средств Фонда национального благосостояния на депозитах во Внешэкономбанке по состоянию на 1 января 2014 года по сравнению с остатками средств на 1 января 2013 года остались на неизменном уровне и составили:

- 474 021,95 млн.рублей, из них:

- 269 916,08 млн.рублей – на депозитах с максимальным сроком возврата до 31 декабря 2019 года и процентной ставкой 6,25 % годовых;

- 84 105,87 млн.рублей – на депозитах с максимальным сроком возврата до 31 декабря 2020 года и процентной ставкой 7,25 % годовых;

- 50 000,00 млн.рублей – на депозите с максимальным сроком возврата до 8 июня 2016 года и процентной ставкой 6,25 % годовых;

- 30 000,00 млн.рублей – на депозите с максимальным сроком возврата до 31 декабря 2017 года и процентной ставкой 6,25 % годовых;

- 40 000,00 млн.рублей – на депозите с максимальным сроком возврата до 1 июня 2020 года и процентной ставкой 6,25 % годовых;

- 6 254,00 млн.долларов США, из них:

2 000,00 млн.долларов США – на депозитах со сроком возврата до 30 декабря 2014 года и с уплатой процентов по плавающей ставке, превышающей на 2,75 процентных пункта полугодовую ставку ЛИБОР в долларах США;

750,00 млн.долларов США – на депозитах со сроком возврата до 30 декабря 2014 года и с уплатой процентов по плавающей ставке, превышающей на 2,75 процентных пункта полугодовую ставку ЛИБОР в долларах США;

3 504,00 млн.долларов США – на депозите со сроком возврата до 15 декабря 2014 года и с уплатой процентов в день возврата депозита по плавающей ставке, превышающей на 3,00 процентных пункта ставку ЛИБОР в долларах США.

В исследуемом периоде за счет зачисления нефтегазовых доходов и положительной курсовой разницы Резервный фонд был увеличен в рублевом эквиваленте на 51,65 процента (из них на 37,84 % – за счет поступления дополнительных нефтегазовых доходов, на 13,81 % – за счет положительной курсовой разницы), или на 40,74 % в пересчете в доллары США (на 1.01.2013 г. – 62,08 млрд.долларов США, на 1.01.2014 г. – 87,37 млрд.долларов США). По состоянию на 1 января 2014 года совокупный объем Резервного фонда в рублевом эквиваленте составил 4,3 % к объему ВВП (66 515,0 млрд. рублей), установленному Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов». С учетом суммы дополнительных нефтегазовых доходов, планируемых к зачислению в Резервный фонд до 1 апреля 2014 года, данный показатель может составить около 4,2 % к ВВП (73 315,0 млрд.рублей), установленному Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов», при определенной

пунктом 2 статьи 96<sup>9</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативной величине Резервного фонда в 7 % ВВП.

Увеличение в 2013 году объема средств в Фонде национального благосостояния в рублевом эквиваленте на 7,8 % произошло за счет положительной курсовой разницы. Объем средств ФНБ в долларовом эквиваленте по состоянию на 1.01.2013 г. составил 88,59 млрд.долларов США, по состоянию на 1.01.2014 г. – 88,63 млрд.долларов США.

Поступления в Резервный фонд и использование средств из Фонда национального благосостояния представлены в Таблице 1.

Таблица 1

млн. рублей

	Совокупный остаток средств на 1 января 2013 года	Поступление в Резервный фонд за счет дополнительных нефтегазовых доходов по данным за 2012 год	Расходы Фонда национального благосостояния с целью софинансирования добровольных пенсионных накоплений	Курсовая разница	Совокупный остаток средств на 1 января 2014 года (оперативные данные)
Резервный фонд	1 885 676,41	+ 713 475,37	х	+ 260 570,57	2 859 722,35
Фонд национального благосостояния	2 690 630,22	х	- 5 923,34	+ 215 932,47	2 900 639,35

В 2013 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 68 «О порядке зачисления в Резервный фонд нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета в 2012 году» и согласно расчету объема нефтегазовых доходов, зачисляемых в Резервный фонд, утвержденному приказом Минфина России от 30 января 2013 г. № 14н «Об объеме нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета в 2012 году, подлежащих зачислению в Резервный фонд», 31 января 2013 года нефтегазовые доходы в сумме 713 475,4 млн.рублей были зачислены на счет по учету средств Резервного фонда, что составило 83,4 % по сравнению с суммой нефтегазовых доходов в

размере 855 724,13 млн.рублей, предусмотренной Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов».

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 955) в феврале 2013 года указанные средства в полном объеме были конвертированы в иностранную валюту в соответствии с установленной структурой фонда и зачислены на счета по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте в Банке России в следующих размерах: 10 666,9 млн.долларов США, 7 945,2 млн.евро и 1 518,6 млн.фунтов стерлингов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 96<sup>10</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации и Порядком взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства при проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием нефтегазовых доходов федерального бюджета, нефтегазового трансферта, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, утвержденным приказом Минфина России от 14 февраля 2008 г. № 25н, в целях обеспечения софинансирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2012 году, часть средств Фонда национального благосостояния в иностранной валюте на счетах в Банке России, а именно 84,6 млн.долларов США, 64,8 млн.евро и 12,3 млн.фунтов стерлингов была реализована за 5 923,3 млн.рублей, после чего указанные средств в полном объеме были зачислены на счет по учету средств федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1194 «О внесении изменений в требования к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния»



установлено, что размещение средств Фонда национального благосостояния в долговые обязательства иных, кроме предусмотренных пунктом 2 Требований, иностранных государств допускается на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации.

Кроме того, определено, что требования, предъявляемые к долговым обязательствам, не распространяются на долговые обязательства иностранных государств, в которые средства Фонда национального благосостояния размещаются на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации в совокупном объеме, не превышающем 10 процентов общего объема размещенных средств Фонда национального благосостояния.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 2425-р средства Фонда национального благосостояния в размере 3 000,0 млн.долларов США были размещены в облигации Минфина Украины со ставкой 5 % годовых.

Расходование средств Резервного фонда в 2013 году не осуществлялось.

## *2. Мониторинг и анализ управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.*

Прогнозом поступления доходов в федеральный бюджет на 2013 год, сформированным на основании Приложения № 1 к Порядку составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27.11.2007 г. № 120н (далее – Прогноз поступления доходов на 2013 г.) поступление суммы доходов от управления средствами Резервного фонда в виде процентов, уплаченных за пользование денежными средствами, размещенными на счетах в иностранной валюте, открытых в Центральном банке Российской Федерации для учета средств Резервного фонда, предусматривалось в размере 15 184,1 млн.рублей; от управления средствами Фонда национального благосостояния в виде процентов, уплаченных за пользование денежными средствами, размещенными на счетах

в иностранной валюте, открытых в Центральном банке Российской Федерации для учета средств Фонда национального благосостояния, – 17 192,7 млн. рублей; доходы от размещения средств Фонда национального благосостояния в разрешенные финансовые активы – в сумме 30 781,5 млн. рублей.

Суммы дохода от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в виде процентов, уплаченных за пользование денежными средствами, размещенными на счетах в иностранной валюте, открытых в Центральном банке Российской Федерации за процентный период с 15 января 2012 года по 15 января 2013 года, перечисленные в федеральный бюджет в январе 2013 года, составили соответственно 11 918,70 млн.рублей и 13 727,4 млн.рублей, или 78,49 % и 79,84 % величин указанных видов доходов, определенных Прогнозом поступления доходов на 2013 год.

Совокупная доходность от размещения средств Резервного фонда на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составила за 2012 год 0,74 процента годовых, в том числе на счете в долларах США – 0,33 процента годовых, на счете в евро – 1,09 процента годовых, на счете в фунтах стерлингов – 1,00 процента годовых и снизилась по сравнению с доходностью за 2011 год в 2,4 раза (совокупная доходность размещения средств Резервного фонда на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составляла за 2011 год 1,80 процента годовых).

Совокупная доходность размещения средств Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составила за 2012 год аналогичную величину 0,74 % годовых и снизилась по сравнению с доходностью за 2011 год в 3,6 раза (совокупная доходность размещения средств Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составляла за 2011 год 2,67 процента годовых).

Доход от размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке, получен в 2013 году в сумме

30 448,1 млн.рублей или 98,92 процента от величины указанного вида дохода, первоначально установленного в Прогнозе поступления доходов на 2013 год.

Федеральным законом от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями) до 1 февраля 2016 года приостановлено действие норм Бюджетного кодекса, касающихся использования доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния для формирования указанных фондов. Суммы доходов от размещения средств на отдельных счетах по учету средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в Банке России за процентный период с 15 января 2012 года по 15 января 2013 года, а также от размещения в 2013 году средств Фонда национального благосостояния на депозитах во Внешэкономбанке, в полном объеме перечислены в федеральный бюджет.

Прогнозом поступления доходов в федеральный бюджет на 2014 год, сформированному на основании Приложения № 1 к Порядку составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденному приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 ноября 2007 г. № 120н, поступление суммы доходов от управления средствами Резервного фонда в виде процентов, уплаченных за пользование денежными средствами, размещенными на счетах в иностранной валюте, открытых в Центральном банке Российской Федерации для учета средств Резервного фонда, предусмотрено в размере 15 899,8 млн.рублей; от управления средствами Фонда национального благосостояния в виде процентов, уплаченных за пользование денежными средствами, размещенными в иностранной валюте, открытых в Центральном банке Российской Федерации для учета средств Фонда национального благосостояния, – 12 966,6 млн. рублей; доходы от размещения средств Фонда национального благосостояния в разрешенные финансовые активы – в сумме 44 523,3 млн. рублей.

Суммы дохода от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России за процентный период с 15 января 2013 года по 15 января 2014 года, перечисленные в январе 2014 года в федеральный бюджет, составили соответственно 5 171,0 млн.рублей и 3 787,7 млн.рублей, или 32,52 % и 29,21 % величин указанных видов доходов, определенных федеральным бюджетом на 2014 год, что свидетельствует о низком уровне прогнозирования Минфином России указанных видов доходов.

Совокупная доходность от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составила за 2013 год по каждому из фондов 0,08 процента годовых, в том числе на счете в долларах США – 0,28 процента годовых, на счете в евро – 0,001 процента годовых, на счете в фунтах стерлингов – (-) 0,51 процента годовых, уменьшилась по сравнению с доходностью за 2012 год в 9,25 раза (совокупная доходность размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте в Банке России, выраженная в корзине разрешенных валют, составляла за 2012 год 0,74 процента годовых).

По информации Минфина России данный результат обусловлен тем, что за 2013 год цены низкорискованных активов – облигаций иностранных государств, входящих в инвестиционный портфель, показали наихудшую динамику за весь период размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Эта ситуация объясняется прежде всего сворачиванием властями США монетарных мер стимулирования экономики на фоне ее постепенного восстановления и переориентацией инвесторов на вложения в активы, более рискованные и доходные, чем суверенные облигации.

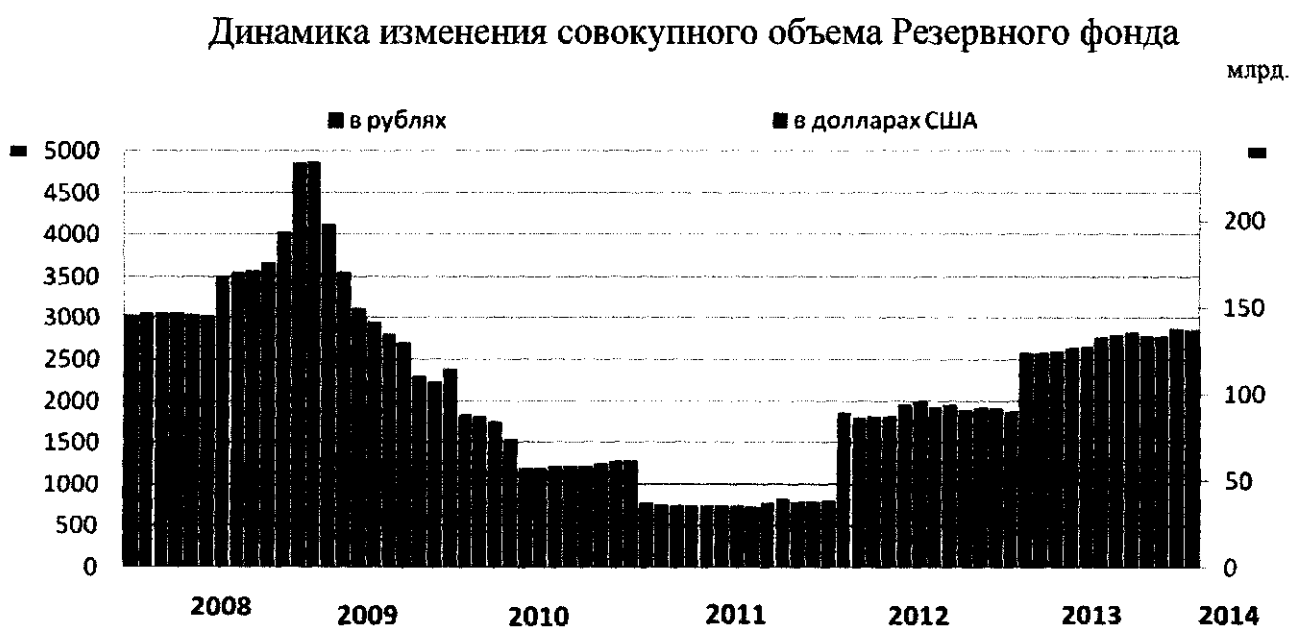
Вместе с тем, доходность от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, выраженная в рублях в 2013 году составила 9,90 процентов годовых (6,99 процентов годовых - с момента создания Резервного фонда и 6,98 процентов годовых – с момента создания Фонда национального благосостояния).

### 3. Оценка эффективности формирования, использования и управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

В соответствии с пунктом 2 статьи 96<sup>11</sup> Бюджетного кодекса целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2013 году являлись обеспечение сохранности средств данных фондов и стабильного уровня дохода от их размещения в долгосрочной перспективе.

Динамика изменения совокупных объемов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния с 30 января 2008 года по 1 января 2014 года (т.е. за весь период существования указанных суверенных фондов) в рублевом эквиваленте и в долларах США представлена в виде гистограмм 1 и 2:

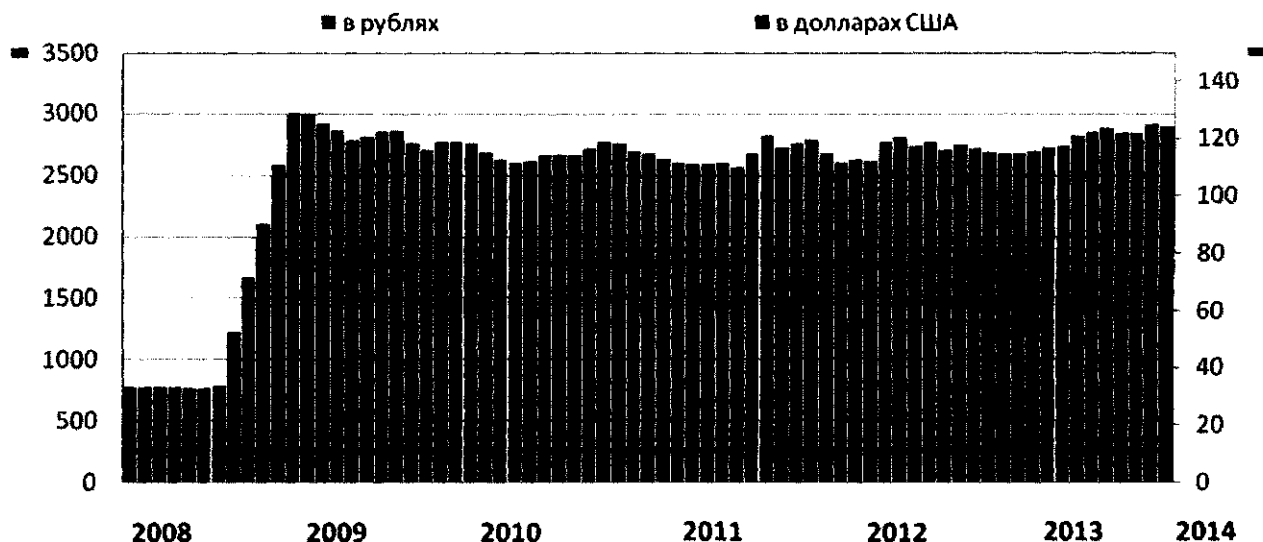
Гистограмма 1



Гистограмма 2

### Динамика изменения совокупного объема Фонда национального благосостояния

млрд.



Объем средств Резервного фонда, выраженный в рублях, по состоянию на 1 января 2014 года с учетом зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в 2011, 2012 и 2013 годах сложился на уровне 2008 года. Совокупная величина Фонда национального благосостояния, ввиду отсутствия поступлений с 2009 года, за счет колебаний курсовой разницы остается на протяжении трех последних лет на уровне от 2 991,5 млрд.рублей на 1 февраля 2009 г. до 2 900,6 млрд. рублей на 1 января 2014 г. или от 84,5 млрд.долларов США на 01 февраля 2009 г. до 88,63 млрд.долларов США на 1 января 2014 г.

Динамика изменения по годам сумм дохода, фактически перечисленных Банком России от размещения средств указанных фондов по итогам процентных периодов, представлены в таблице 2:

Таблица 2

Суммы дохода, фактически перечисленные Банком России от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

(млрд. рублей)

за 2008 год	за 2009 год	за 2010 год	за 2011 год	за 2012 год	за 2013 год
<b>Резервный фонд</b>					
205,05	51,99	15,69	15,50	11,92	5,17
<b>Фонд национального благосостояния</b>					
63,41	40,40	23,98	40,78	13,73	3,79

Поступление сумм дохода от размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке поквартально представлено в таблице 3:

Таблица 3

Поступление доходов от размещения средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке

(млрд. рублей)

І квартал	ІІ квартал	ІІІ квартал	ІV квартал	Итого:
<b>2008</b>				
-	-	-	2,63	2,63
<b>2009</b>				
4,11	4,49	4,64	17,91	31,15
<b>2010</b>				
6,94	8,04	9,12	9,23	33,33
<b>2011</b>				
7,14	7,35	8,0	7,54	30,03
<b>2012</b>				
7,44	9,23	7,42	16,58	40,67
<b>2013</b>				
6,87	8,3	6,82	8,46	30,45

Приведенные в таблицах 2, 3 данные свидетельствуют о тенденции снижения доходности от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в разрешенные финансовые активы.

Динамика изменения величин курсовой разницы от переоценки остатков средств на счетах по учету средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в иностранной валюте в 2013 году по месяцам представлена в таблице 4:

Таблица 4

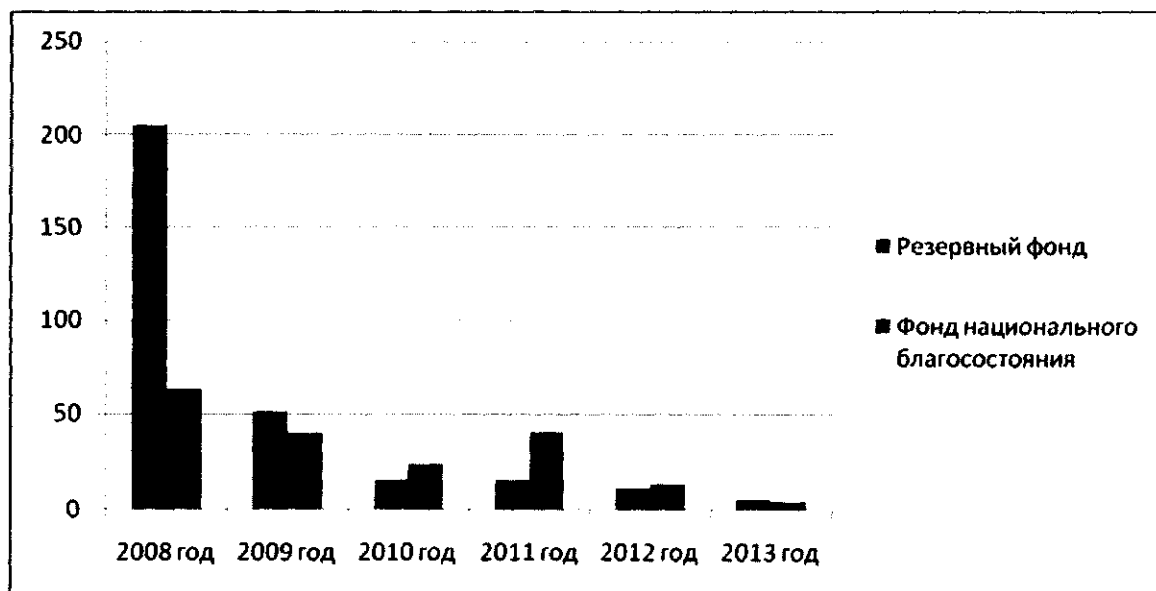
**Динамика изменения величин курсовой разницы от переоценки остатков средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в иностранной валюте в 2013 году**

(млрд. рублей)

на 1 февраля 2013	на 1 марта 2013	на 1 апреля 2013	на 1 мая 2013	на 1 июня 2013	на 1 июля 2013	на 1 августа 2013	на 1 сентября 2013	на 1 октября 2013	на 1 ноября 2013	на 1 декабря 2013	на 1 января 2014
<b>Резервный фонд</b>											
-9,7	-6,26	9,54	53,79	66,77	171,77	207,86	239,43	196,66	194,89	286,13	260,57
<b>Фонд национального благосостояния</b>											
-12,0	-8,05	6,1	42,87	54,42	143,31	173,33	200,08	162,65	160,48	238,08	216,02

Проведенный в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия анализ управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния показал, что применявшийся консервативный подход к формированию инвестиционного портфеля фондов привел за 2013 год (с 15 января 2013 г. по 15 января 2014 г.) к наименьшим показателям дохода от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России за период существования указанных фондов, что показано на графике 1.

График 1  
(млрд.рублей)





При сохранении замедления темпов роста в ведущих мировых экономиках и, как следствие, в связи с неблагоприятной ситуацией, складывающейся на международном рынке долговых обязательств, тенденция уменьшения доходности от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния не изменится.

Принятие отдельных решений Правительства Российской Федерации в ноябре 2013 года позволило расширить перечень инструментов размещения средств суверенных фондов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 989 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18» созданы предпосылки для размещения средств Фонда национального благосостояния в российские ценные бумаги, связанные с реализацией приоритетных самокупаемых инвестиционных проектов.

Указанным постановлением в целях повышения доходности размещения средств Фонда национального благосостояния и диверсификации инвестиционных рисков расширен перечень разрешенных для приобретения за счет средств фонда валют путем включения австралийского доллара, канадского доллара, швейцарского франка и иены, и расширен перечень стран, в долговые обязательства в виде ценных бумаг правительств которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, путем включения Австралии, Швейцарии и Японии.

По состоянию на 1 января 2014 года средства Фонда национального благосостояния в указанные виды валют не размещались, указанные долговые обязательства правительств Австралии, Швейцарии и Японии не приобретались.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 990 утверждены Правила размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, которые

устанавливают порядок размещения Министерством финансов Российской Федерации средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, включая приобретение, владение, реализацию Министерством финансов Российской Федерации ценных бумаг и осуществление им прав владельца ценных бумаг.

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 утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 991.

Следует отметить, что возможности размещения средств Фонда национального благосостояния, предусмотренных вышеуказанными постановлениями Правительства Российской Федерации, до сих пор не реализованы.

Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, финансирование которых планируется осуществить за счет средств Фонда национального благосостояния, но на которые не распространяются правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 990 и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 991, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р. В него включены строительство центральной кольцевой автомобильной дороги (Московская область) и проект модернизации железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей, при этом предельный объем финансирования за счет средств Фонда национального благосостояния по каждому проекту установлен в размере 150,0 млрд. рублей. Привлечение средств Фонда национального

благополучия планируется за счет выпуска облигаций Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (минимальная доходность инвестирования средств Фонда национального благополучия – инфляция + 1% при условии выплаты купонного дохода по облигациям начиная с 2022 года) и привилегированных акций ОАО «РЖД» с гарантированной минимальной доходностью 2 - 3 % (подлежит уточнению в решении об увеличении уставного капитала ОАО «РЖД») начиная с шестого года реализации проекта.

Вместе с тем, при рассмотрении финансового плана и инвестиционной программы ОАО «РЖД» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов на заседании Правительства Российской Федерации 14 ноября 2013 г. отмечалось, что в связи с ожидаемым убытком в случае нулевой индексации тарифов вопрос выпуска привилегированных акций в пользу Фонда национального благополучия с гарантированной доходностью приведет к необходимости наращивать долговую нагрузку сверх установленных ковенант, так как дивиденды должны быть выплачены даже в случае убыточности деятельности ОАО «РЖД», что еще больше ухудшит ее финансовое состояние.

В связи с этим увеличиваются риски невозврата средств Фонда национального благополучия.

Размещение средств Фонда национального благополучия в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р имеет возвратный характер, однако по состоянию на отчетную дату механизм возврата средств фонда действующими нормативными актами не определен.

По состоянию на 1 января 2014 года в рамках реализации указанных инфраструктурных проектов приобретение ценных бумаг за счет средств Фонда национального благополучия не осуществлялось.

При этом необходимо отметить, что пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 990 фактически заблокирована возможность направления средств Фонда национального

благополучия на реализацию самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р, поскольку Правила размещения средств Фонда национального благополучия в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, утвержденные указанным постановлением, не распространяются на самокупаемые инфраструктурные проекты, предусмотренные перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р. При этом порядок размещения средств Фонда национального благополучия для последних ничем не регламентирован.

По информации, имеющейся по состоянию на 1 января 2014 года, Минфином России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти проводится работа по устранению сложившихся несоответствий.

*4. Мониторинг научной, экспертной информации и общественного мнения по вопросам эффективности формирования, размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благополучия.*

На совещании 6 ноября 2013 года, на котором обсуждались вопросы эффективного использования средств Фонда национального благополучия, Президент Российской Федерации В.В.Путин отметил, что Фонд национального благополучия является «подушкой безопасности» для российской экономики, социальной сферы и всей финансовой системы. И эта основная, базовая роль фонда, безусловно, должна быть сохранена. Те, кто полагают, что мы можем позволить себе полностью израсходовать этот фонд, глубоко заблуждаются.<sup>1</sup>

Президент Российской Федерации подчеркнул, что в сложившихся условиях нужны разные инструменты использования резервов, способные как

---

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/news/19573>

сохранить объемы ресурсов, так и обеспечить доходность финансовых резервов.

Российским фондом прямых инвестиций (далее – РФПИ) был подготовлен портфель инфраструктурных проектов, в том числе проект Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) и модернизации БАМа и Транссиба. При этом генеральным директором РФПИ К.А.Дмитриевым в начале ноября 2013 года было отмечено, что РФПИ отобрал более 11 конкретных инвестпроектов для потенциального финансирования с использованием средств Фонда национального благосостояния.

На совещании от 6 ноября 2013 года Президентом Российской Федерации В.В.Путиным было заявлено о недопустимости полного расходования средств Фонда национального благосостояния: средства ФНБ будут направлены на достройку и модернизацию советских мегапроектов – Транссиба и БАМа (150,0 млрд. руб.), а также на строительство в Новой Москве Центральной кольцевой автодороги (также 150,0 млрд. руб.).

Вложения в инфраструктуру могут быть стимулом экономического роста, но долгосрочный эффект от реализации этих проектов должен быть просчитан заранее, считают эксперты.

По мнению аналитиков УК «Капиталь», государственные инвестиции в транспортную инфраструктуру могут выступить драйвером экономического роста. Такие проекты имеют значительный мультипликационный эффект за счет роста смежных отраслей. «Инвестиции в железные дороги являются классическим кейнсианским рецептом оживления экономического роста» - также отмечают аналитики Инвестиционной Компании «Церих Кэпитал Менеджмент».

**Выводы:**

1. В 2013 году в федеральный бюджет были зачислены следующие суммы доходов:

- за процентный период с 15 января 2012 года по 15 января 2013 года от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России соответственно в сумме 11 918,70 млн. рублей и 13 727,43 млн. рублей, что меньше сумм доходов от размещения средств суверенных фондов на счетах в Банке России за процентный период с 15 января 2011 года по 15 января 2012 года на 23,1 и 66,3 процентов соответственно;

- от размещения в 2013 году средств Фонда национального благосостояния на депозиты во Внешэкономбанке в сумме 30 448,06 млн. рублей, что на 25,1 процентов меньше аналогичной суммы дохода за 2012 год.

2. В 2014 году в федеральный бюджет были зачислены суммы доходов за процентный период с 15 января 2013 года по 15 января 2014 года от размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России соответственно в сумме 5 171,04 млн. рублей и 3 787,68 млн. рублей, что меньше сумм доходов от размещения средств суверенных фондов на счетах в Банке России за процентный период с 15 января 2012 года по 15 января 2013 года на 56,61 и 72,41 процентов соответственно.

Приведенные данные свидетельствуют о тенденции снижения доходности размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

3. Совокупный объем средств Резервного фонда в рублевом эквиваленте составил 2 859 722,35 млн. рублей (4,3 процента прогнозируемого объема ВВП) и увеличился за 2013 год на 974 045,94 млн. рублей, или на 51,6 процента за счет зачисления нефтегазовых доходов и положительной курсовой разницы.

Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния в рублевом эквиваленте составил 2 900 639,35 млн. рублей (4,4 процента прогнозируемого объема ВВП), увеличился за 2013 год на 210 009,13 млн. рублей, или на 7,8 процента, исключительно за счет положительной курсовой разницы.

4. В 2013 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 68 «О порядке зачисления в Резервный фонд нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета в 2012 году» и согласно расчету объема нефтегазовых доходов, зачисляемых в Резервный фонд, утвержденному приказом Минфина России от 30 января 2013 г. № 14н «Об объеме нефтегазовых доходов, полученных в ходе исполнения федерального бюджета в 2012 году, подлежащих зачислению в Резервный фонд», 31 января 2013 года нефтегазовые доходы в сумме 713 475,4 млн.рублей были зачислены на счет по учету средств Резервного фонда, что составило 83,4 % по сравнению с суммой нефтегазовых доходов в размере 855 724,13 млн.рублей, предусмотренной Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов».

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда» в феврале 2013 года указанные средства в полном объеме были конвертированы в иностранную валюту в соответствии с установленной структурой фонда и зачислены на счета по учету средств Резервного фонда в иностранной валюте в Банке России в следующих размерах: 10 666,9 млн.долларов США, 7 945,2 млн.евро и 1 518,6 млн.фунтов стерлингов.

5. С целью обеспечения финансирования дефицита федерального бюджета в 2013 году средства Резервного фонда не направлялись.

В целях обеспечения софинансирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2012 году, часть средств Фонда национального благосостояния в размере 5 923,3 млн.рублей в полном объеме была перечислена на счет по учету средств федерального бюджета.

6. В целях осуществления размещения средств Фонда национального благосостояния в российские ценные бумаги, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, приняты постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых

инфраструктурных проектов» и постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной компании, на возвратной основе».

Вместе с тем следует отметить, что возможности размещения средств Фонда национального благосостояния, предусмотренные вышеуказанными постановлениями Правительства Российской Федерации, до сих пор не реализованы.

7. Размещение средств Фонда национального благосостояния в самокупаемые инфраструктурные проекты по строительству Центральной кольцевой автомобильной дороги (Московская область) и модернизации железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей в соответствии с пунктом 1 распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р имеет возвратный характер, однако по состоянию на отчетную дату механизм инвестирования и возврата средств фонда действующими нормативными актами не определен.

По состоянию на 1 января 2014 года в рамках реализации указанных инфраструктурных проектов приобретение ценных бумаг за счет средств Фонда национального благосостояния не осуществлялось.

**Предложения:**

направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор

  
Т.И. Мануйлова