

УДК 342.4.(470): 320.15

**О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РОЛИ ФОНДОВ  
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ НЕФТЕГАЗОВЫХ ДОХОДОВ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

**Б.С. Мечетный**

Тверской государственный университет

Статья посвящена исследованию конституционно-правовой основы создания Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и их значению в современной России.

**Ключевые слова:** Конституция, Резервный фонд, Фонд национального благосостояния, нефтегазовые доходы.

На основании положений части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации (далее - Конституция) Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) выработана правовая позиция о том, что природные ресурсы должны:

- использоваться в интересах Российской Федерации и ее субъектов, всех народов Российской Федерации (Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О1; Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П2, от 23 апреля 2004 г. № 8-П3 и от 9 января 1998 г. № 1-П4);

- удовлетворять основные потребности современного общества, не подвергая риску возможность удовлетворения потребностей будущих поколений (Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О5).

Безусловно, использование природных ресурсов в интересах всего многонационального народа Российской Федерации и удовлетворение его современных потребностей осуществляется в том числе и через формирование бюджетной системы Российской Федерации, учитывая то, что в настоящее время нефтегазовые доходы составляют около половины от всех доходов федерального бюджета Российской Федерации.

В соответствии со статьей 96.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>6</sup> (далее – БК РФ) к нефтегазовым доходам федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2000. № 29. ст. 3117.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2000. № 25. ст. 2728.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 18. ст. 1833.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 3. ст. 429

<sup>5</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2011.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. ст. 3823.

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);

- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, на газ природный и на товары, выработанные из нефти.

Дополнительные нефтегазовые доходы, полученные от указанных источников, аккумулируются в двух специально созданных для этих целей фондах: Резервном фонде (ст. 96.9 БК РФ) и Фонде национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ).

Согласно официальной информации, размещенной на сайте Министерства финансов Российской Федерации, объем денежных средств, находящихся в Резервном фонде по состоянию на 01 апреля 2013 г. составил 83,93 млрд. долларов США или 2 608,69 млрд. рублей<sup>7</sup>, а в Фонде национального благосостояния - 86,76 млрд. долларов США или 2 696,73 млрд. рублей<sup>8</sup>.

При столь значительных размерах указанных фондов с одной стороны, и множестве нерешенных, в т.ч. инфраструктурных, проблем, связанных с недостаточным бюджетным финансированием или отсутствием бюджетного финансирования, с другой, встает следующий вопрос: соответствует ли создание таких фондов в таких условиях конституционно-значимым целям и интересам многонационального народа России?

Представляется, что для ответа на данный вопрос необходимо сначала выявить конституционно-значимые обстоятельства, имеющие отношение к рассматриваемой проблеме. На основе анализа правовых позиций Конституционного Суда, выраженных в его Постановлениях от 22 июня 2009 г. № 10-П9, от 17 июня 2004 года № 12-П10, от 20 июля 2011 г. № 20-П11, от 14 июля 2005 г. № 8-П12, от 23 апреля 2004 г. № 9-П13, от 18 июля 2008 г. № 10-П14 и его Определениях от 11 июля 2006 г. № 353-О15, от 2 ноября 2011 г. № 1478-О-О16, от 8 ноября 2005

<sup>7</sup> <http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/statistics/volume/index.php?id4=5796>

<sup>8</sup> <http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/statistics/volume/index.php?id4=6412>

<sup>9</sup> СЗ РФ. № 27. 2009. ст. 3383.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. ст. 2803.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2011. № 33. ст. 4948.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). ст. 3199.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2004. № 19 (часть 2). ст. 1923.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2008. № 31. ст. 3763.

<sup>15</sup> Пенсия, №12. декабрь 2006.

<sup>16</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2012.

г. № 438-О17, от 12 мая 2005 г. № 234-О18 обращаем внимание на следующее:

- налог и таможенные пошлины, за счет которых формируются указанные фонды, по своей конституционно-правовой природе, являются необходимой экономической основой существования и деятельности государства, условием реализации публичных (социальных, экономических, правоохранительных и других) задач Российской Федерации как демократического правового социального государства (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 7 Конституции) и должны использоваться для их решения;

- по смыслу Конституции государственный бюджет представляет собой образуемый из налоговых и неналоговых доходов публичный фонд финансовых средств, предназначенный гарантировать финансовую самостоятельность и независимость государственной власти, а также саму возможность осуществления ею полномочий и публичных функций, возложенных на нее Конституцией и законами. Причем бюджет каждого территориального уровня (в т.ч. и муниципального образования) служит существенным элементом социально-экономического развития государства в целом;

- предопределяя лишь общие принципы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, Конституция не предусматривает непосредственно какой-либо конкретный вариант размещения бюджетных средств, что, обуславливая определенную свободу усмотрения федерального законодателя при осуществлении финансового регулирования (с учетом всей совокупности социально-экономических и иных факторов развития Российской Федерации), вместе с тем обязывает его к созданию юридических механизмов поддержания правопорядка в этой сфере, а также открытости, прозрачности и эффективности расходования в соответствии с общегосударственными (конституционными) целями. Функционирование бюджетной системы Российской Федерации имеет целью гарантирование основ конституционного строя, финансовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

- федеральный законодатель уполномочен осуществлять распределение доходов, поступающих от налогов, между всеми бюджетами бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения их сбалансированности в т.ч. за счет средств доходов федерального бюджета в случае недостаточности собственных доходных источников бюджетов иных уровней бюджетной системы (бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). При этом

---

<sup>17</sup> Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2006.

<sup>18</sup> Вестник Конституционного Суда РФ, № 6, 2005.

должно соблюдаться требование о недопустимости снижения достигнутого уровня гарантий прав граждан и их социальной защищенности;

- извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства;

- исходя из предназначения федерального бюджета, федеральный законодатель вправе определить меры адекватной защиты бюджетных средств;

- необходимо соблюдение требования правовой определенности при реализации получателями бюджетных средств своих прав;

- эффективное выполнение государством возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с гарантированием и защитой прав и свобод граждан, с необходимостью предполагает должный уровень их материально-финансовой обеспеченности посредством образования и использования бюджетов;

- федеральный бюджет должен основываться на принципах сбалансированности, достоверности и реальности; Российская Федерация как правовое и социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств. Бюджетно-финансовые решения должны быть своевременными, действенными, обоснованными (с социально-экономической точки зрения) и исполнимыми.

С учетом указанных Конституционным Судом ориентиров можно сделать вывод, что решение вопроса о соответствии создания указанных Фондов конституционно-значимым целям осуществляется на основе баланса конституционных ценностей и анализа всех современных социально-экономических условий развития России, а они таковы:

- основные бюджетные и макроэкономические параметры в России сегодня в значительной степени зависят от неустойчивой и трудно прогнозируемой внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего, динамики мировых цен на нефть. За последнее десятилетие зависимость федерального бюджета и бюджетной системы Российской Федерации в целом от нефтегазовых доходов существенно выросла. Если в 2000 году доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета составляла около 20%, то к 2004 году она выросла до 30%, а в 2011 году нефтегазовые доходы составляют около половины от всех доходов. В таких условиях существенное снижение цены на нефть (газ) может привести к значительному сокращению доходной части бюджета и росту его дефицита;

- динамика мировых цен оказывает существенное воздействие на долговую политику государства, возможности привлечения заемных средств оказываются ограниченными. Отсутствие четких меха-

низмов управления нефтегазовыми доходами бюджета делает российскую экономику уязвимой к внешним шокам, повышает макроэкономические риски и существенно ослабляет инвестиционную привлекательность;

- опыт российского финансового кризиса 1998 года показал, какие серьезные последствия может иметь резкое ухудшение внешней конъюнктуры, если правительство не имеет достаточных резервов для покрытия потери доходов. Кроме того, наличие фондов предотвращает быстрый рост государственных расходов. Госрасходы, как правило, невозможно оперативно уменьшить вслед за падением доходов. В результате в периоды неблагоприятной конъюнктуры это может приводить к крупным дефицитам госбюджета, невыполнению обещанных социальных обязательств и к дефолту по государственным долгам. Подобные последствия гораздо более разрушительны для экономики, чем колебания объема госбюджета сами по себе. Для России это вдвойне важно, учитывая, что нефтегазовые доходы, обеспечивающие значительную часть суммарных бюджетных доходов, носят неопределенный, не гарантированный характер;

- в период высоких цен на сырье фонды позволяют аккумулировать избыточные экспортные поступления и предотвращать развитие так называемой «голландской болезни экономики» (например, снижение конкурентоспособности недобывающих отраслей экономики, высокая коррупция, быстрый рост инфляции из-за так называемых «легких денег»)<sup>19</sup>.

С учетом указанных выше социально-экономических условий развития России Федеральным законом от 25.12.2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета»<sup>20</sup> были определены новые правила формирования указанных фондов. Упрощенно модель их формирования и использования выглядит следующим образом:

---

<sup>19</sup> См. подробнее о социально-экономических условиях: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», размещенная на официальном сайте Государственной Думы РФ // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=102334-6&02>; Сахаров А.А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2008. № 6. СПС «Консультант Плюс»

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). ст. 7593.

новый вариант бюджетных правил основан на использовании базовой цены на нефть. Базовая цена на нефть определяет предельный объем расходов федерального бюджета и исчисляется как расчетная величина доходов федерального бюджета при базовой цене на нефть. В случае если цена на нефть превышает базовую, избыток нефтегазовых доходов направляется на пополнение Резервного фонда до тех пор, пока не будет достигнута его нормативная величина. Данное бюджетное правило реализует следующий общий подход. В случае если цена на нефть краткосрочно отклоняется вверх или вниз от текущего уровня, то на расходах это почти не отражается, а изменение доходов сглаживается за счет накопления либо использования средств Резервного фонда. Если цена устойчиво переходит на более высокий (или более низкий) уровень, то базовая цена на нефть также повышается (снижается) и расходы увеличиваются (снижаются). Нормативная величина Резервного фонда принимается равной 7% ВВП (т.е. снизилась по сравнению с нормативной величиной 10% ВВП, установленной при создании Резервного фонда в 2008 году), что с одной стороны, позволяет обеспечить необходимую «подушку безопасности» для федерального бюджета на трехлетний бюджетный цикл при умеренном снижении цен на нефть, а с другой стороны, компенсировать потери доходов бюджета в случае краткосрочного сильного падения цен на нефть, а также ограничивает наращивание расходной части федерального бюджета.

После достижения нормативного объема Резервного фонда законом о федеральном бюджете предусматривается сбережение не менее половины избытка нефтегазовых доходов в Фонде национального благосостояния, а оставшиеся средства могут направляться на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов. При этом средства Фонда национального благосостояния обеспечивают софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также сбалансированность (покрывают дефицит) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Формирование базовой цены на нефть на основе скользящей средней величины фактических цен на нефть не допускает длительного отклонения текущих цен от базовой цены. Следовательно, при данном механизме маловероятно избыточное накопление средств в Резервном фонде или Фонде национального благосостояния.

С учетом всего вышеизложенного, можно прийти к выводу, что создание и функционирование Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (при современных бюджетных правилах их формирования и использования) соответствует конституционно-правовым целям, поскольку дополнительные нефтегазовые доходы, аккумулиро-

ванные в указанных фондах, с учетом современных социально-экономических факторов в первую очередь препятствуют:

неисполнению Российской Федерацией взятых на себя бюджетных обязательств в случае существенного изменения доходной части бюджета из-за колебаний мировых цен на экспортируемые природные ресурсы;

несоразмерному возможностям увеличению государственных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Более того, предусмотренные бюджетные механизмы позволяют направлять часть денежных средств (за счет средств Фонда национального благосостояния) на:

- финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов;

- софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации;

- сбалансированность (покрывают дефицит) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации,

что позволяет более широко непосредственно использовать дополнительные нефтегазовые доходы в указанной части в интересах многонационального народа и конкретного гражданина Российской Федерации. При этом доходность управления указанными денежными средствами не имеет конституционно-правового значения – на первом месте должна быть не доходность размещения указанных бюджетных средств, а их сохранность, чтобы в случае необходимости можно было незамедлительно направить их для решения конституционно-значимых целей и задач, определенных Конституцией и Конституционным Судом.

#### **Список литературы:**

1. Сахаров А.А. Суверенные фонды благосостояния. Опыт России // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. 2008. № 6. СПС «Консультант Плюс».

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL ROLE OF THE FUNDS IN THE OIL AND GAS  
REVENUES OF THE FEDERAL BUDGET**

**B.S.Mechetny**

Tver State University

The article covers the investigation of the constitutional and legal basis, foundation of The National Wealth Fund and The Reserve Fund, their role in present-day Russia.

**Key words:** *The Constitution, The Reserve Fund, The National Wealth Fund, Oil and gas revenues.*

*Об авторе:*

МЕЧЕТНЫЙ Борис Сергеевич – аспирант кафедры теории права юридического факультета Тверского государственного университета, e-mail: mechetny@yandex.ru.