Финансирование дефицита федерального бюджета за счёт средств Фонда национального благосостояния: проблема содержательного критерия

Ярошинский Иван Миланович,
аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), iyaroshinskiy@gmail.com

В статье рассматривается правовой режим использования средств Фонда национального благосостояния для покрытия дефицита федерального бюджета. Показано, что перечень целей использования средств фонда, закреплённый ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в своей важнейшей части остаётся содержательно открытым: покрытие дефицита допускается без каких-либо требований к характеру расходов, формирующих этот дефицит. Введённые в последние годы количественные лимиты изъятий сдерживают темпы расходования резерва, однако не препятствуют направлению стратегических накоплений на финансирование текущих операционных затрат. Обосновывается предложение о дополнении ст. 96.10 БК РФ содержательным критерием, связывающим допустимость дефицитного финансирования с документами стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, а также о введении механизма парламентского санкционирования отступлений от общего правила.

Ключевые слова: Фонд национального благосостояния, суверенный фонд, бюджетное правило, дефицит федерального бюджета, бюджетное регулирование, стратегическое планирование, национальные проекты, Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Фонд национального благосостояния (далее – ФНБ) занимает особое место в системе публичных денежных фондов: являясь частью средств федерального бюджета, он подчинён специальному правовому режиму, построенному по разрешительному принципу. Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) [1] исчерпывающим образом определяет источники формирования фонда и цели, на которые могут направляться его средства, а постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 [6] замыкает перечень финансовых активов, в которых эти средства могут размещаться. Между тем при ближайшем рассмотрении обнаруживается, что важнейшее по практическому значению направление использования средств ФНБ – обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) федерального бюджета – урегулировано лишь с количественной стороны: закон определяет, сколько средств может быть изъято из фонда, но не устанавливает, какие расходы допустимо финансировать за счёт стратегического резерва государства. Настоящая статья посвящена анализу этого пробела и обоснованию возможного способа его восполнения.

В соответствии с п. 1 ст. 96.10 БК РФ Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учёту и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, государственной поддержки формирования долгосрочных сбережений, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в части обязательного пенсионного страхования. Источниками формирования фонда выступают дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета и доходы от управления его средствами. Приведённые законоположения отражают природу ФНБ как публичного резерва стратегического назначения. Как отмечает Н.А. Поветкина, суверенные фонды отличаются от традиционных бюджетных резервов специфическим целевым назначением, инвестиционным характером деятельности и особым режимом управления активами [7, с. 112–115]. Ранее нами обосновывалось, что функционирование ФНБ опосредуется обособленной группой бюджетных отношений и системой специальных полномочий федеральных органов публичной власти [11]. Впрочем, для целей настоящего исследования достаточно и более осторожного тезиса: средства фонда юридически обособлены от иных средств федерального бюджета и подчинены особому правовому режиму.

Названный режим носит разрешительный характер. Управление средствами ФНБ осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ст. 96.11 БК РФ); перечень допустимых финансовых активов закреплён на подзаконном уровне и является закрытым. Операции со средствами фонда, прямо не предусмотренные законодательством, недопустимы независимо от их экономической целесообразности. В этом проявляется публично-правовая специфика рассматриваемой конструкции, отличающая её от частных инвестиционных фондов с присущей им презумпцией свободы усмотрения управляющего.

Тем более примечательна асимметрия, которая выявляется при сопоставлении правового регулирования зачисления средств в фонд и их использования. Формирование ФНБ юридически квалифицировано с высокой степенью детализации: дополнительные нефтегазовые доходы исчисляются относительно нормативно установленной базы, а порядок их обособления урегулирован нормами гл. 13.2 БК РФ. Использование же средств фонда на покрытие дефицита содержательно не квалифицировано вовсе: норма называет цель, однако не предъявляет каких-либо требований к расходам, формирующим этот дефицит.

Причина коренится в правовой природе самого показателя. Дефицит бюджета определён в ст. 6 БК РФ как превышение расходов бюджета над его доходами и представляет собой, таким образом, агрегированную величину, лишённую целевой структуры: он складывается в результате исполнения всей совокупности расходных обязательств – от финансирования национальной обороны и национальных проектов до текущего содержания органов управления. Направляя средства ФНБ на покрытие дефицита, законодатель фактически допускает их обезличенное растворение в общей массе бюджетных расходов. С юридической точки зрения безразлично, обусловлен ли дефицит опережающим финансированием критической инфраструктуры либо ростом операционных затрат: средства стратегического резерва в обоих случаях расходуются на одинаковых основаниях.

Показательно, что законодатель осознаёт риск ускоренного истощения фонда, однако реагирует на него исключительно количественными средствами. Действующая редакция ст. 96.10 БК РФ ставит ежегодный объём использования средств ФНБ в зависимость от состояния его ликвидной части: если объём средств, размещённых на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, не превышает пяти процентов прогнозируемого объёма валового внутреннего продукта, использование средств фонда на покрытие дефицитов ограничивается величиной, эквивалентной одному проценту валового внутреннего продукта, и объёмом недополученных нефтегазовых доходов. Подобное ограничение отвечает на вопрос о том, сколько средств допустимо изъять, но оставляет открытым вопрос о том, на какие цели они могут быть направлены. Между тем лимит объёма лишь замедляет расходование резерва, не препятствуя тому, чтобы в его пределах стратегические накопления обслуживали расходы, не имеющие отношения к стратегическим задачам государства.

Обозначенный пробел приобретает дополнительное измерение в контексте учения о бюджетном регулировании. Р.В. Ткаченко рассматривает бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности, охватывающее совокупность правовых средств распределения и перераспределения бюджетных средств в целях достижения публично значимых результатов [9]; широкое понимание бюджетного регулирования, не сводимое к межбюджетным отношениям, отстаивала и Н.А. Шевелева [12]. В системе так понимаемого бюджетного регулирования бюджетное правило, опосредующее формирование ФНБ, может быть охарактеризовано как метод стратегического порядка: его применение выводит часть доходов федерального бюджета за пределы текущего бюджетного цикла и подчиняет их долгосрочному накопительному режиму, тогда как юридическое содержание текущих методов (например, межбюджетных трансфертов) исчерпывается параметрами одного финансового года и планового периода. Финансирование дефицита, не обусловленное содержательным критерием, разрушает стратегическую логику данного метода, ведь средства, обособленные в особом накопительном режиме, возвращаются в текущий бюджетный оборот на общих основаниях, вследствие чего метод сохраняет стратегический характер лишь на стадии аккумулирования средств, но не на стадии их использования.

Практическая значимость проблемы подтверждается бюджетным законодательством последних лет: федеральные законы о федеральном бюджете стабильно предусматривают использование средств ФНБ в качестве источника финансирования дефицита (см., например, [3]). В условиях санкционного давления и структурной перестройки экономики нагрузка на фонд существенно возросла, и он фактически принял на себя роль основного компенсатора бюджетных шоков [10; 13]. Потребность бюджетной политики в гибкости в подобных условиях сомнений не вызывает; вопрос заключается в правовой форме, посредством которой эта гибкость обеспечивается. Действующее регулирование достигает её ценой стирания юридических различий между стратегическим резервом и обычным источником балансировки бюджета, тогда как именно эти различия составляют существо суверенного фонда.

Нормативная основа, необходимая для восполнения указанного пробела, в российском законодательстве уже создана. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2] формирует иерархически организованную систему документов стратегического планирования, включающую стратегии, государственные программы, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и иные документы. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 [4], закрепляется перечень стратегических национальных приоритетов, к числу которых отнесены оборона страны, государственная и общественная безопасность, экономическая безопасность, научно-технологическое развитие. Паспорта национальных проектов переводят названные приоритеты в плоскость конкретных измеримых целей с установленными объёмами финансирования и сроками реализации. Тем самым правовая система России на сегодняшний день располагает нормативно определённым перечнем направлений, признаваемых государством стратегическими; задача состоит в том, чтобы связать этот перечень с режимом использования средств ФНБ.

С учётом изложенного предлагается дополнить ст. 96.10 БК РФ положением, согласно которому средства Фонда национального благосостояния могут направляться на покрытие дефицита федерального бюджета исключительно в части расходов, включённых в паспорта национальных проектов, государственные программы в сферах обороны страны и безопасности государства, а также расходов на поддержку критической инфраструктуры, отнесённых документами стратегического планирования к приоритетным направлениям. Расходы, не относящиеся к перечисленным категориям, не должны финансироваться за счёт средств фонда независимо от объёма его ликвидной части. Отметим, что отсылочный характер предлагаемой нормы несет в себе определенное юридико-техническое преимущество: состав стратегических расходов определяется документами стратегического планирования и корректируется вместе с ними, тогда как сам критерий, закреплённый в БК РФ, остаётся стабильным.

Против такого подхода теоретически возможно выдвинуть возражение, обусловленное необходимостью сохранения оперативной гибкости. Так, в кризисной ситуации исполнительная власть должна располагать возможностью быстро задействовать резерв, тогда как содержа-

тельный критерий такую возможность сужает. Данное возражение заслуживает внимания, однако может быть учтено посредством механизма парламентского санкционирования. Иными словами, отступление от общего правила допустимо предусмотреть федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год при условии представления Правительством Российской Федерации Государственной Думе развёрнутого обоснования такого отступления. Подобный порядок не лишает бюджетную политику оперативности: закон о федеральном бюджете принимается ежегодно, а изменения в него вносятся регулярно, в том числе в сжатые сроки. Вместе с тем решение об использовании резерва вне стратегических направлений в предложенном варианте перестаёт быть внутренним делом исполнительной власти и приобретает форму публичного, мотивированного и политически ответственного акта законодателя. Дополнительной гарантией могло бы стать обязательное казначейское обслуживание соответствующих операций, обеспечивающее форму финансового контроля, независимую от ведомственного усмотрения [5].

Подводя итог, отметим, что предложенный критерий переводит закрытый перечень целей использования средств ФНБ из формальной плоскости в содержательную. До тех пор, пока покрытие дефицита допускается безотносительно к структуре породивших его расходов, закрытость перечня остаётся во многом номинальной, поскольку через категорию дефицита доступ к средствам фонда получает по сути любой расход федерального бюджета. Содержательное ограничение, предложенное в данной статье, призвано устранить этот канал и придать стратегическому назначению ФНБ как суверенного фонда качество юридически контролируемого требования.

Отметим, что предлагаемое решение согласуется и с более общей задачей уточнения правового положения Фонда национального благосостояния в бюджетной системе Российской Федерации, предполагающей системную корректировку ст. 6, 96.10–96.12 БК РФ. Представляется, что вопрос о том, на какие цели государство вправе расходовать свой стратегический резерв, должен решаться постоянно действующей нормой бюджетного законодательства, допускающей мотивированные отступления, а не определяться заново при принятии каждого очередного закона о бюджете.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3378.
3. О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов: Федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 426-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Вопросы Федерального казначейства: постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 49. – Ст. 4908.
6. О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния: постановление Правительства Российской Федерации от 19 янв. 2008 г. № 18 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 4. – Ст. 270.
7. Поветкина Н.А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2016. – № 6 (234). – С. 100–115.
8. Ткаченко Р.В. Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности // Lex russica. – 2021. – № 6. – С. 68–78.
9. Ткаченко Р.В., Ярошинский И.М. Правовые аспекты функционирования фонда национального благосостояния в условиях применения международных санкций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2024. – № 7. – С. 79–87.
10. Ткаченко Р.В., Ярошинский И.М. Формирование, управление, распределение и использование Фонда национального благосостояния в системе публичной финансовой деятельности // Актуальные проблемы российского права. – 2026. – № 1. – С. 68–82.
11. Шевелева Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ: дис. … д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. – 426 с.
12. Ярошинский И.М. Суверенные фонды как способ компенсации бюджетных шоков: правовой механизм реализации стабилизационной функции // Вопросы права, экономики и технологий. – 2026. – № 1. – С. 41–51.

Financing the Federal Budget Deficit from the National Wealth Fund: the Problem of a Substantive Criterion

Yaroshinskiy I.M.

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article examines the legal regime governing the use of the National Wealth Fund to cover the federal budget deficit. The author demonstrates that the list of purposes for which the Fund may be used, established by Article 96.10 of the Budget Code of the Russian Federation, is substantively open in its principal part: deficit financing is permitted without any reference to the nature of the expenditures that generate the deficit. The quantitative withdrawal limits introduced in recent years restrain the pace at which the reserve is spent, yet they do not prevent strategic savings from covering current operational costs. The author substantiates a proposal to supplement Article 96.10 of the Budget Code with a substantive criterion linking the permissibility of deficit financing to the strategic planning documents provided for by Federal Law No. 172-FZ of 28 June 2014. A departure from the general rule would be allowed by the federal budget law, subject to mandatory justification by the Government of the Russian Federation.

Keywords: National Wealth Fund, sovereign wealth fund, fiscal rule, federal budget deficit, budgetary regulation, strategic planning, national projects, Budget Code of the Russian Federation.

References

1. Povetkina N.A. Pravovoy rezhim i znachenie suverennykh fondov Rossiyskoy Federatsii [Legal Regime and Significance of Sovereign Funds of the Russian Federation]. Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law, 2016, no. 6 (234), pp. 100–115. (In Russ.)
2. Tkachenko R.V. Byudzhetnoe regulirovanie kak klyuchevoe napravlenie publichnoy finansovoy deyatel'nosti [Budgetary Regulation as a Key Area of Public Financial Activity]. Lex russica, 2021, no. 6, pp. 68–78. (In Russ.)
3. Tkachenko R.V., Yaroshinskiy I.M. Pravovye aspekty funktsionirovaniya fonda natsional'nogo blagosostoyaniya v usloviyakh primeneniya mezhdunarodnykh sanktsiy [Legal Aspects of the Functioning of the National Wealth Fund under International Sanctions]. Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2024, no. 7, pp. 79–87. (In Russ.)
4. Tkachenko R.V., Yaroshinskiy I.M. Formirovanie, upravlenie, raspredelenie i ispol'zovanie Fonda natsional'nogo blagosostoyaniya v sisteme publichnoy finansovoy deyatel'nosti [Formation, Management, Distribution and Use of the National Wealth Fund in the System of Public Financial Activity]. Aktual'nye problemy rossiyskogo prava = Actual Problems of Russian Law, 2026, no. 1, pp. 68–82. (In Russ.)
5. Sheveleva N.A. Byudzhetnaya sistema Rossii: problemy pravovogo regulirovaniya v period intensivnykh reform. Dokt. Diss. [The Budget System of Russia: Problems of Legal Regulation in the Period of Intensive Reforms. Doct. Diss.]. St. Petersburg, 2005. 426 p. (In Russ.)
6. Yaroshinskiy I.M. Suverennye fondy kak sposob kompensatsii byudzhetnykh shokov: pravovoy mekhanizm realizatsii stabilizatsionnoy funktsii [Sovereign Funds as a Means of Compensating for Budget Shocks: the Legal Mechanism of the Stabilization Function]. Voprosy prava, ekonomiki i tekhnologiy, 2026, no. 1, pp. 41–51. (In Russ.)