



2022

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)»



Алексей Саватюгин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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,

-
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).

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 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

-
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).

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.

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.

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.

-
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.

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.

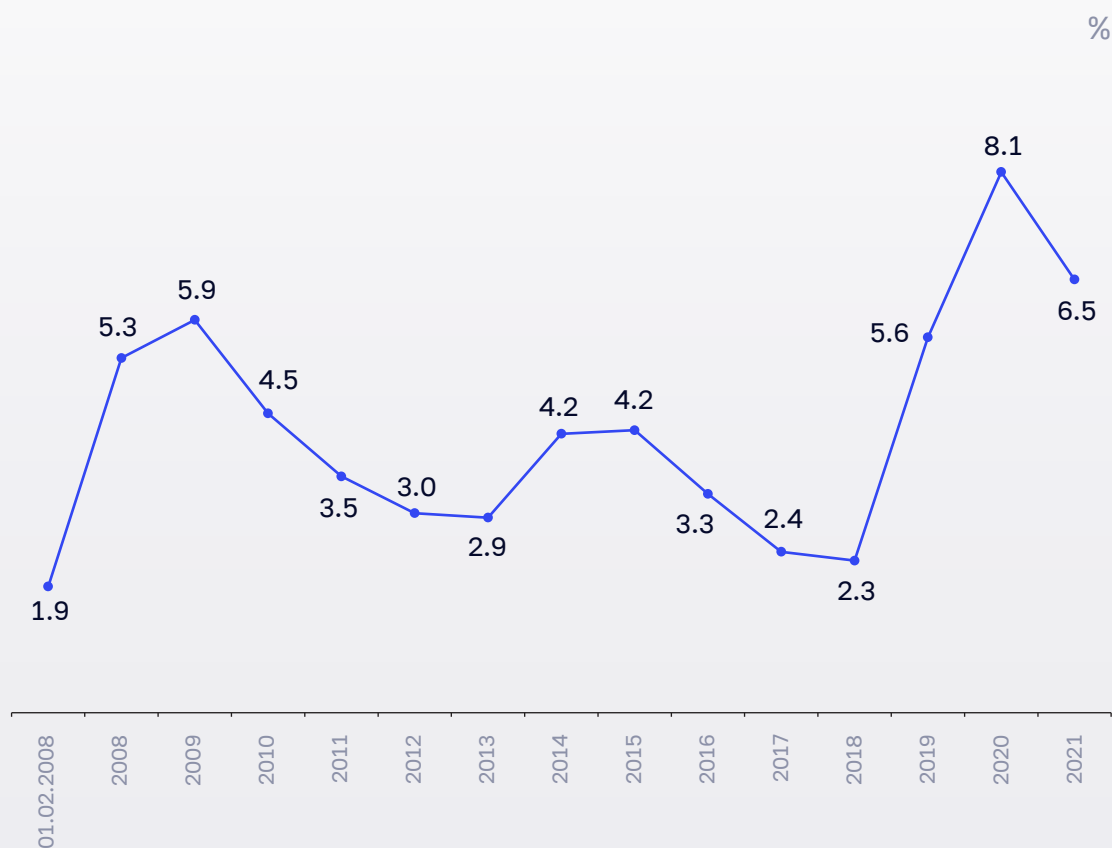
Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Совокупный объем ФНБ на конец года	7 773 062,6	13 545 663,0	13 585 551,5
% к ВВП	7,1	12,6	10,4
в том числе:			
на счетах в Банке России	6 137 765,4	8 657 891,8	8 452 767,2
% к ВВП	5,6	8,1	6,5
в иных финансовых активах	1 635 297,2	4 887 771,3	5 132 784,3
% к ВВП	1,5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

