Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Ярошинский Иван Миланович

Финансово-правовое регулирование формирования и использования суверенных фондов

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Ткаченко Роман Владимирович

Москва – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение..... 3

Глава 1. Экономические и правовые основы функционирования суверенных фондов в Российской Федерации 20

1.1. Фондовая природа финансов как объективный фактор реализации публичных интересов в государстве..... 20

1.2. Значение суверенных фондов в процессе осуществления публично-правовыми образованиями финансовой деятельности..... 47

Глава 2. Суверенный фонд Российской Федерации как финансово-правовая категория..... 75

2.1. Понятие и юридические признаки суверенного фонда Российской Федерации в свете сравнительно-правового исследования зарубежного опыта 75

2.2. Правовое регулирование Фонда национального благосостояния Российской Федерации 95

Глава 3. Суверенные фонды в системе бюджетного регулирования Российской Федерации 132

3.1. Система методов бюджетного регулирования в механизме формирования и использования средств суверенного фонда Российской Федерации..... 132

3.2. Бюджетное правило как метод бюджетного регулирования формирования и использования средств Фонда национального благосостояния..... 145

Заключение 163

Список литературы 171

Приложение № 1..... 190

Введение

Актуальность темы исследования. Формирование и исполнение бюджетов государств, значительная часть доходов которых образуется за счет реализации невозобновляемых природных ресурсов, подвержены системным рискам – краткосрочным, связанным с колебаниями мировых цен и ростом инфляции, вызванной значительным притоком денежных средств в экономику, и долгосрочным, обусловленным исчерпаемостью указанных ресурсов. В целях минимизации названных рисков соответствующие государства резервируют часть своих сырьевых доходов – она изымается из текущего бюджетного цикла и юридически обособляется посредством зачисления в специально образуемые для этих целей публичные фонды денежных средств, которые в международной практике принято именовать суверенными фондами.

Как было отмечено МВФ, суверенные фонды представляют собой специальные публичные инвестиционные фонды или механизмы, находящиеся в собственности или под контролем государства, которые владеют активами, управляют ими или распоряжаются ими преимущественно для достижения средне- и долгосрочных макроэкономических и финансовых целей. Они образуются, как правило, за счет официальных валютных операций, доходов от приватизации, бюджетных профицитов и (или) поступлений от экспорта сырья[1]. При этом рассматриваемые фонды могут существовать в различных формах – как стабилизационные, сберегательные фонды, резервные инвестиционные корпорации, фонды развития, пенсионные резервные фонды[2].

Старейшим считается кувейтский суверенный фонд, ведущий свою историю с 1953 года[3]. Здесь же следует отметить и норвежский Государственный нефтяной

[1] Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. 2008. 29 February. P. 26. URL: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf (дата обращения: 06.09.2026).
[2] Там же. С. 27.
[3] About KIA [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. URL: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026).

фонд, учрежденный в 1990 году[4]. В Российской Федерации к конструкции суверенного фонда законодатель обратился в 2004 году, образовав Стабилизационный фонд. Позднее, в 2008 году, данный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (далее – Фонд национального благосостояния, а также ФНБ), а с упразднением Резервного фонда в 2018 году ФНБ остался единственным суверенным фондом Российской Федерации.

Значение суверенного фонда для Российской Федерации определяется структурой доходов федерального бюджета. Согласно Федеральному закону от 19 октября 2026 г. № 340-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2025 год»[5] доходы федерального бюджета составили 37 283,8 млрд рублей[6]. Нефтегазовые доходы, по данным Министерства финансов Российской Федерации, составили 8 476,8 млрд рублей – почти четверть доходов федерального бюджета[7].

Наличие Фонда национального благосостояния позволяет государству не ставить финансирование стоящих перед ним стратегических задач в зависимость от текущей экономической ситуации: в благоприятные годы в ФНБ накапливаются нефтегазовые доходы сверх установленного базового уровня, а при снижении доходов накопленные средства направляются на покрытие дефицита федерального бюджета.

Следует отметить и тот факт, что с течением времени меняется назначение российского суверенного фонда. Задуманный как инструмент долгосрочного обеспечительного резервирования – для софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан и обеспечения сбалансированности бюджета

---

[4] The history [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. URL: https://www.nbim.no/en/the-fund/the-history/ (дата обращения: 13.09.2026).

[5] Федеральный закон от 19.10.2026 № 340-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2025 год» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.10.2026.

[6] Федеральный закон от 19.10.2026 № 340-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2025 год» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 19.10.2026.

[7] Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2026 годах [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации : офиц. сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/ (дата обращения: 08.09.2026).

Пенсионного фонда, – ФНБ после упразднения Резервного фонда принял на себя и функцию покрытия дефицита федерального бюджета, а затем получил новые направления использования: государственную поддержку формирования долгосрочных сбережений граждан (п. 1 ст. 96.10 БК РФ) и финансирование самоокупаемых инфраструктурных проектов через субординированные депозиты в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» и в российских кредитных организациях (пп. 8 и 9 ст. 96.10 БК РФ)[8]. Адаптируется к текущей геополитической ситуации и режим размещения его средств, что в первую очередь было связано с введением ограничительных мер со стороны ряда иностранных государств. Так, регламентом Совета Европейского союза от 9 марта 2022 г. запрет операций с резервами и активами Банка России распространен непосредственно на ФНБ, он указан и в директиве Управления по контролю за иностранными активами Министерства финансов США от 28 февраля 2022 г.[9] Каждое из этих изменений оформлялось поправками к Бюджетному кодексу РФ либо законами об особенностях исполнения бюджетов отдельного года, вследствие чего постоянно действующие нормы главы 13.2 БК РФ сосуществуют с временными изъятиями, а параметры бюджетного правила пересматривались почти каждый год, начиная с момента их введения.

Несмотря на всю важность, следует признать, что на сегодняшний день в науке финансового права еще не сформировалось целостного учения о суверенном фонде как объекте финансово-правового регулирования. По-прежнему открытыми остаются вопросы о юридических признаках суверенного фонда и его отграничении от резервных и государственных внебюджетных фондов, о месте

[8] Ткаченко Р. В., Ярошинский И. М. Формирование, управление, распределение и использование Фонда национального благосостояния в системе публичной финансовой деятельности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2026. № 1 (182). С. 68–82.

[9] Council Regulation (EU) 2022/394 of 9 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2022. L 81. 9 March. P. 1–7 ; Directive 4 under Executive Order 14024 «Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank of the Russian Federation, the National Wealth Fund of the Russian Federation, and the Ministry of Finance of the Russian Federation» [Электронный ресурс] / U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control. 2022. 28 February. URL: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download (дата обращения: 10.09.2026).

ФНБ в бюджетной системе, о пределах дискреции федеральных органов исполнительной власти при распоряжении стратегическим резервом, о разграничении использования средств ФНБ и управления ими, о формах финансового контроля за операциями с его средствами. В связи с этим перед наукой финансового права стоит задача выработки целостной концепции суверенного фонда Российской Федерации как правового явления и элемента бюджетной системы, которая позволила бы последовательно развивать нормы Бюджетного кодекса РФ о Фонде национального благосостояния и практику их применения.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы правового регулирования формирования и использования суверенных фондов, их места в финансовой системе Российской Федерации находились в центре внимания отечественной финансово-правовой науки на протяжении последних двух десятилетий, однако комплексной разработки в виде самостоятельного монографического исследования соответствующая проблематика к настоящему времени не получила.

Среди работ, имеющих важное значение для темы настоящего исследования, следует назвать докторскую диссертацию Э. Д. Соколовой «Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований»[10], в которой раскрыты понятие, субъекты и правовые формы финансовой деятельности публично-правовых образований, составляющей основу функционирования публичных денежных фондов, докторскую диссертацию Н. А. Поветкиной «Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения», в которой Резервный фонд и Фонд национального благосостояния рассмотрены в качестве институтов обеспечения финансовой устойчивости государства наряду с резервными фондами Президента и Правительства Российской Федерации, золотовалютными резервами и

[10] Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008. – 401 с.

государственными заимствованиями[11], а также докторскую диссертацию Р. В. Ткаченко «Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества», в рамках которой выстроена система методов бюджетного регулирования с их делением на первичные и вторичные, а Фонд национального благосостояния и бюджетное правило охарактеризованы в качестве элементов этой системы[12].

Здесь же нужно отметить ряд диссертаций на соискание степени кандидата юридических наук, в частности диссертацию А. А. Саттаровой «Фонд как институт финансового права», в которой автором определены понятие и виды фондов денежных средств, их соотношение с бюджетами и правовой режим резервных фондов государства, включая упраздненный Стабилизационный фонд[13], диссертацию О. С. Высоцкой «Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств», в рамках которой публичные фонды классифицированы на централизованные и децентрализованные, а Фонд национального благосостояния отнесен к целевым бюджетным фондам[14], диссертацию В. М. Дворецкого «Финансово-правовое регулирование деятельности государственных инвестиционно-накопительных фондов Российской Федерации, США и Норвегии», в которой предложено родовое понятие государственного инвестиционно-накопительного фонда и проведено сопоставление российских фондов с норвежским Государственным пенсионным фондом и Постоянным фондом Аляски[15], а также диссертацию Е. Е. Шевченко «Бюджетные фонды в российском финансовом праве», содержащую классификацию бюджетных фондов

---

[11] Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации : правовая доктрина и практика обеспечения : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 290–313.

[12] Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 276, 424–431.

[13] Саттарова А. А. Фонд как институт финансового права : дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 132–161.

[14] Высоцкая О. С. Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 85–88.

[15] Дворецкий В. М. Финансово-правовое регулирование деятельности государственных инвестиционно-накопительных фондов Российской Федерации, США и Норвегии : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8–12.

и оценку эффективности правового регулирования Фонда национального благосостояния[16].

Экономическая природа суверенных фондов и опыт применения бюджетных правил рассматривались в работах А. Л. Кудрина[17], Е. Т. Гурвича и И. А. Соколова[18], Е. М. Петриковой[19]. Международные подходы к организации таких фондов закреплены в документах Международного валютного фонда[20] и в Сантьягских принципах[21].

Признавая значительный вклад названных авторов в разработку темы, следует отметить, что суверенные фонды Российской Федерации (Фонд национального благосостояния, а также ранее существовавшие Стабилизационный фонд и Резервный фонд) изучались в их работах в ряду других публичных фондов и резервов – как одна из разновидностей бюджетных фондов либо как одно из средств обеспечения финансовой устойчивости и бюджетного регулирования, – тогда как их собственная правовая природа оставалась за рамками исследования. Кроме того, перечисленные исследования по большей части были выполнены до внесения изменений в бюджетное законодательство, вызванных введением в 2022 году ограничительных мер в отношении российских публичных активов, в связи с чем их выводы нуждаются в актуализации. Кроме того, вопросы о юридических признаках суверенного фонда, о его месте в бюджетной системе Российской Федерации и о юридическом механизме бюджетного правила как метода бюджетного регулирования формирования и использования его средств комплексного разрешения в науке финансового права не получили.

---

[16] Шевченко Е. Е. Бюджетные фонды в российском финансовом праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Курск, 2025. С. 22–26.

[17] Кудрин А. Л. Стабилизационный фонд : зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. 2006. № 2. С. 28–45.

[18] Гурвич Е. Т., Соколов И. А. Бюджетные правила : избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.

[19] Петрикова Е. М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка // Финансы и кредит. 2012. № 10 (490). С. 39–50.

[20] Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda. P. 5.

[21] Santiago Principles : Generally Accepted Principles and Practices [Электронный ресурс] / International Working Group of Sovereign Wealth Funds. 2008. URL: https://www.ifswf.org/santiago-principles (дата обращения: 13.09.2026).

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования, распределения, перераспределения, управления и использования бюджетных средств суверенного фонда Российской Федерации в ходе публичной финансовой деятельности государства.

Предмет диссертационного исследования образуют нормы финансового (прежде всего бюджетного) законодательства Российской Федерации, регулирующие функционирование суверенного фонда Российской Федерации, а также положения финансово-правовой науки, отражающие сложившиеся подходы к пониманию суверенного фонда, фонда денежных средств, бюджетной системы, методов бюджетного регулирования и бюджетного правила.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке финансово-правовой концепции суверенного фонда Российской Федерации как самостоятельного правового явления и элемента бюджетной системы, а также в выработке на ее основе предложений по совершенствованию правового регулирования бюджетных отношений, связанных с функционированием Фонда национального благосостояния как единственного суверенного фонда Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач:**

1. раскрыть фондовую природу публичных финансов и опосредуемые ею публичные интересы, сформулировать понятие фонда денежных средств (финансового фонда) в правовом значении;

2. рассмотреть суверенные фонды в качестве объекта публичной финансовой деятельности, осуществляемой публично-правовыми образованиями, и определить их место среди объектов бюджетной деятельности;

3. определить понятие суверенного фонда Российской Федерации, выявить его юридические признаки с учетом сравнительно-правового анализа моделей суверенных фондов в ряде зарубежных стран (в частности, в Норвегии, Кувейте, Азербайджане и Чили) и отграничить его от однопорядковых и смежных финансово-правовых конструкций;

4. выявить этапы и закономерности правового регулирования Фонда национального благосостояния как единственного суверенного фонда Российской Федерации;

5. установить место Фонда национального благосостояния в бюджетной системе Российской Федерации и сформулировать специальные принципы его функционирования;

6. раскрыть систему методов бюджетного регулирования в Российской Федерации и определить в ней место бюджетного правила как правовой конструкции формирования и использования средств Фонда национального благосостояния;

7. сформулировать элементы бюджетного правила (основание применения, количественные пределы, полномочия федеральных органов публичной власти), выявить системные проблемы правовой модели функционирования Фонда национального благосостояния и сформулировать предложения по их решению.

Теоретическую основу исследования составили труды современных представителей науки финансового права, таких как Л. Л. Арзуманова, Р. Е. Артюхин, К. С. Бельский, И. В. Бит-Шабо, О. В. Болтинова, Е. А. Бочкарева, О. С. Высоцкая, А. В. Голубев, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, В. М. Дворецкий, М. Ф. Ивлиева, Д. Л. Комягин, Ю. А. Крохина, И. И. Кучеров, Ю. В. Леднева, Н. В. Омелехина, Х. В. Пешкова, Н. А. Поветкина, А. А. Саттарова, Н. А. Саттарова, Э. Д. Соколова, Р. В. Ткаченко, Н. И. Химичева, Ю. К. Цареградская, Н. А. Шевелева и др.

Комплексный характер исследования обусловил обращение к работам представителей науки конституционного и административного права – Ю. А. Тихомирова, В. Е. Чиркина, О. А. Ястребова, а также к работам экономистов по теории финансов, сбалансированности бюджетов и суверенным фондам: А. Г. Грязновой, Е. Т. Гурвича, В. В. Земскова, М. Ш. Иризеповой, Л. Н. Красавиной, Н. Я. Кривоносовой, А. Л. Кудрина, Е. В. Кузнецовой,

Е. В. Маркиной, Я. М. Миркина, Е. М. Петриковой, В. М. Родионовой, И. А. Соколова, Л. Эрхарда и ряда других авторов.

Методологическую основу исследования образуют общенаучные и частнонаучные методы познания. Диалектический метод позволил рассмотреть суверенный фонд в развитии и во взаимосвязи с бюджетной системой и публичной финансовой деятельностью. Историко-правовой метод применен при выделении этапов правового регулирования суверенных фондов в России и закономерностей их нормативного оформления. Сравнительно-правовой метод положен в основу анализа моделей суверенных фондов Норвегии, Кувейта, Азербайджана и Чили. Данный метод позволил установить, что национальные бюджетные правила действуют на разных стадиях движения средств – при формировании фонда либо при изъятии из него, – и показать, какие элементы зарубежных моделей восприняты российским законодателем.

С помощью формально-юридического метода выявлены юридические признаки суверенного фонда, разграничены использование средств Фонда национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ) и управление ими (ст. 96.11 БК РФ), сопоставлены нормы главы 13.2 БК РФ с положениями федеральных законов о федеральном бюджете. Системно-структурный метод применялся при построении системы методов бюджетного регулирования и выделении двух самостоятельных оснований их классификации. Метод классификации использован при делении публичных фондов по уровню реализуемого публичного интереса, методов бюджетного регулирования – на текущие и стратегические, количественных порогов бюджетного правила – на доходную «отсечку» и стабилизационные ограничения. Лингвистический метод применен при раскрытии содержания понятий «суверенный фонд» («sovereign wealth fund»), «нефтегазовые доходы» и иных терминов. Логические методы анализа, синтеза, индукции и дедукции использовались на всех этапах работы.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период,

федеральные законы о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и об особенностях исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отдельных финансовых годах, акты Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, а также зарубежное законодательство, ав том числе документы Международного валютного фонда и в Сантьягские принципы.

Эмпирическую базу исследования образуют показатели федеральных законов о федеральном бюджете на 2024 – 2026 финансовые годы, характеризующие формирование и использование средств Фонда национального благосостояния, сведения Министерства финансов Российской Федерации о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018 – 2026 годах.

Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертации впервые в науке финансового права суверенный фонд Российской Федерации рассмотрен как самостоятельная финансово-правовая категория и элемент бюджетной системы, а бюджетное правило – как первичный метод бюджетного регулирования стратегического характера. В частности, в работе:

– сформулированы понятия «фонд денежных средств (финансовый фонд) в правовом значении» и «суверенный фонд Российской Федерации»;

– предложено деление публичных фондов по уровню реализуемого публичного интереса, а методов бюджетного регулирования – по временному горизонту публичной цели на текущие и стратегические;

– выделены четыре этапа и закономерности правового регулирования суверенных фондов в России;

– обоснована квалификация Фонда национального благосостояния как самостоятельного бюджета;

– раскрыты элементы бюджетного правила – основание применения, количественные пределы и полномочия;

– сформулированы предложения по изменению ст. 10, 11, 16, 96.10–96.12 и 242.20 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Новизна исследования находит свое выражение в следующих **выносимых на защиту положениях**:

1. Суверенный фонд Российской Федерации рассматривается в работе как сложное правовое явление, представляющее собой особую юридическую форму организации бюджетных отношений с целью бесперебойного финансового обеспечения реализации определенных законодателем стратегических целей развития общества, а также ряда приоритетных текущих задач и публичных потребностей, без решения которых невозможно достижение стратегических национальных целей.

2. Фонд денежных средств (финансовый фонд) в правовом значении представляет собой обособленную группу однородных финансовых отношений, которые регулируются нормами финансового права, обладающую следующими свойствами:

1) данные финансовые правоотношения направлены на реализацию публичных интересов;

2) данные финансовые правоотношения непосредственно связаны с образованием, распределением и использованием обособленной совокупности денежных средств, подлежащей автономному учету. В нормах финансового права императивно устанавливаются порядок и источники формирования (доходы), порядок распределения и перераспределения, а также правовые формы и цели расходования денежных средств, составляющих материальное выражение фонда;

3) данные финансовые правоотношения непосредственно связаны с финансовой деятельностью различных субъектов финансового права, в том числе публично-правовых образований и иных компетентных лиц, реализующих разноуровневые публичные интересы;

4) юридическое содержание данных финансовых правоотношений составляют полномочия публично-правовых образований, а также права и обязанности иных компетентных субъектов, установленные нормами финансового права, по образованию, распределению и использованию денежных средств фонда. В отдельных случаях финансовым законодательством могут быть предусмотрены

полномочия компетентных органов публичной власти по управлению денежными средствами фонда, а также специальные формы и методы финансового контроля за их обращением.

3. Суверенный фонд Российской Федерации представляет собой самостоятельный вид фонда денежных средств, наделенный следующими специфическими признаками:

1) он предназначен для финансового обеспечения реализации публичных интересов стратегического характера, направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации, сохранение устойчивости ее финансовой системы, целостности и стабильности государственного суверенитета;

2) источники его формирования специально определены бюджетным законодательством, а аккумулированные бюджетные средства распределяются и используются исключительно при наличии установленных финансовым законодательством оснований, в предусмотренных формах и целях;

3) его бюджетные средства учитываются обособленно в составе средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

4) он находится в распоряжении Российской Федерации в лице компетентных федеральных органов публичной власти, а порядок его функционирования и финансового контроля регулируется федеральным бюджетным законодательством;

5) федеральным бюджетным законодательством устанавливаются специальные полномочия органов публичной власти: а) по формированию, распределению и использованию его бюджетных средств, образующие юридическое содержание метода бюджетного регулирования – бюджетного правила (бюджетных правил); б) по управлению его временно свободными бюджетными средствами фонда.

4. Фонд национального благосостояния является единственным суверенным фондом Российской Федерации, который образуется обособленно в составе федерального бюджета за счет его дополнительных нефтегазовых доходов, управляется и используется для финансового обеспечения реализации

системообразующих публичных интересов стратегического, общенационального характера в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральным законом о федеральном бюджете.

5. Обосновано, что Фонд национального благосостояния имеет экономические и правовые признаки самостоятельного бюджета бюджетной системы Российской Федерации:

1) в процессе функционирования Фонда национального благосостояния складывается обособленная группа однородных финансовых (бюджетных) отношений по его образованию, распределению, управлению и использованию;

2) указанные бюджетные отношения регулируются относительно самостоятельной группой финансово-правовых норм постоянного характера (глава 13.2 БК РФ) и временного характера (федеральный закон о федеральном бюджете), которыми определяются основные характеристики Фонда национального благосостояния на очередной финансовый год;

3) Фонд национального благосостояния имеет определенные бюджетным законодательством: а) ежегодно прогнозируемые доходы, б) ежегодно планируемые расходы, в) ежегодно формируемый временно свободный остаток бюджетных средств. Бездефицитность Фонда национального благосостояния обеспечивается юридической конструкцией бюджетного правила (бюджетных правил).

6. Сформулированы специальные правовые принципы функционирования Фонда национального благосостояния: а) соответствие государственной финансовой политике Российской Федерации; б) направленность на реализацию стратегических публичных интересов и национальных целей; в) направленность на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; г) единство, последовательность бюджетного правила; д) закрепление полномочий по образованию, управлению и использованию его бюджетных средств за федеральными органами публичной власти; е) специализация компетенции органов публичной власти.

7. Установлено, что легальное включение Фонда национального благосостояния в качестве самостоятельного элемента в бюджетную систему Российской Федерации обусловит распространение на финансовые отношения по его формированию, распределению и использованию основополагающих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации, правил регулирования межбюджетных отношений и бюджетного процесса, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации. Обособление правового регулирования основных характеристик Фонда национального благосостояния на очередной финансовый год в соответствующем федеральном законе о федеральном бюджете предопределяет более эффективное стратегическое планирование формирования расходов федерального бюджета, а также снижение дискреции федеральных органов исполнительной власти в процессе управления и использования бюджетных средств Фонда национального благосостояния.

8. В целях регулирования пределов дискретных полномочий публичных органов исполнительной власти по распоряжению бюджетными средствами Фонда национального благосостояния предлагается установить непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации закрытый перечень оснований и целевых направлений использования данных бюджетных средств на текущие расходы федерального бюджета.

Обоснована необходимость дополнения правового режима казначейского обслуживания операций с бюджетными средствами Фонда национального благосостояния, предусмотренного ст. 242.20 БК РФ, посредством наделения Федерального казначейства специальными полномочиями по постоянному казначейскому мониторингу соответствующих операций, проверке соблюдения количественных и целевых ограничений, установленных бюджетным законодательством.

9. Предложена дополнительная классификация методов бюджетного регулирования, исходя из определения приоритетов и планирования в бюджетной деятельности публично-правовых образований на текущие и стратегические. К

текущим относятся методы бюджетного регулирования, применение которых ориентировано преимущественно на достижение публичных целей в пределах текущего бюджетного цикла. Стратегическими являются методы бюджетного регулирования, направленные на достижение публичных целей долгосрочного планирования. К стратегическим методам бюджетного регулирования относится бюджетное правило (бюджетные правила), выступающее в качестве правовой конструкции формирования и использования средств Фонда национального благосостояния.

10. В целях упорядочения правового регулирования бюджетных отношений, связанных с функционированием Фонда национального благосостояния, предложено внести изменения и дополнения в ст.ст. 6, 10, 11, 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Соответствующие изменения должны сопровождаться предложенной в работе корректировкой ряда положений гл. 13.2 БК РФ, устанавливающих порядок формирования, распределения, использования, управления, учета и формирования отчетности в отношении бюджетных средств Фонда национального благосостояния.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в развитии положений науки финансового права о фондовой природе финансов и о методах бюджетного регулирования: понятие фонда денежных средств раскрыто через полномочия компетентных субъектов как юридическое содержание финансовых отношений, суверенный фонд впервые квалифицирован как объект бюджетной деятельности и бюджет, а бюджетное правило – как первичный стратегический метод с собственным строением. Эти выводы применимы при исследовании правового режима публичных резервов, инвестиционного размещения средств публичных фондов и бюджетного контроля за такими операциями.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что сформулированные в нем предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности при совершенствовании Бюджетного кодекса Российской Федерации, прежде всего его норм о бюджетной системе (ст. 10, 11 и

16 БК РФ) и о Фонде национального благосостояния (ст. 96.10 – 96.12 и 242.20 БК РФ).

Выводы работы о разграничении использования средств фонда и их инвестиционного размещения, о пределах дискреции исполнительной власти и о казначейском мониторинге операций со средствами фонда применимы в деятельности Правительства Российской Федерации при принятии подзаконных актов о порядке управления средствами фонда, а также Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и Счетной палаты Российской Федерации при осуществлении контроля за операциями с его средствами. Материалы диссертации могут использоваться в образовательном процессе при подготовке учебной литературы, чтении лекций и проведении практических занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право» и основанным на них специальным курсам.

Степень достоверности и обоснованности научных выводов и предложений диссертации обеспечивается применением методологии, соответствующей цели и задачам исследования, опорой на Конституцию Российской Федерации, бюджетное законодательство, федеральные законы о федеральном бюджете и подзаконные нормативные правовые акты, законодательство и официальные документы зарубежных государств и международных организаций, использованием официальных данных Министерства финансов Российской Федерации, внутренней непротиворечивостью и логической последовательностью работы, а также согласованностью ее результатов с общепризнанными положениями науки финансового права.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования изложены в научных публикациях автора, в том числе в пяти статьях, опубликованных в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки Российской Федерации, а также в тезисах XXVI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (г. Москва, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический

университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», 26 – 29.11.2024), международного VI Финансово-правового форума (г. Москва, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», 20.02.2025) и написания эссе для Всероссийского конкурса научных работ молодых исследователей «Финансы Великой Победы» (г. Волгоград, Волгоградский институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 10.03–30.04.2025).

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью, задачами и внутренней логикой раскрытия темы. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и приложения.

Глава 1. Экономические и правовые основы функционирования суверенных фондов в Российской Федерации

1.1. Фондовая природа финансов как объективный фактор реализации публичных интересов в государстве

Прежде чем обратиться к правовому регулированию суверенных фондов, необходимо определить исходные категории, на которых это регулирование основано, – публичные финансы и публичную финансовую деятельность.

Суверенные фонды появились в российском праве сравнительно недавно: Стабилизационный фонд был образован лишь в 2004 году. Тем не менее рассматривать их как явление, возникшее вне связи с предшествующим развитием, было бы неверно. Они выросли из фондовой организации публичных финансов и из постепенного усложнения бюджетного регулирования, которое все в большей мере используется как инструмент обеспечения финансовой устойчивости государства. Функциональное назначение суверенных фондов, их место в финансовой системе и юридическая природа могут быть корректно раскрыты лишь на основе анализа фундаментальных категорий экономической теории и науки финансового права.

В финансово-правовой литературе подчеркивается, что финансы и финансовая система являются подсистемой экономики. Они выражают особую сферу общественных отношений, связанных с формированием, распределением и использованием денежных средств публично-правовых образований и иных хозяйствующих субъектов для решения различных общественных задач, реализации интересов и выполнения публичных обязательств[22]. Для публичных финансов системообразующее значение приобретает фондовая форма их организации: движение публичных денежных средств институционализируется через создание и использование целевых денежных фондов различного уровня и

[22] Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 31–32.

назначения – бюджетов, государственных внебюджетных фондов, резервных фондов и иных специальных фондовых конструкций[23].

Категория «финансы» первоначально была исключительно экономической; современное комплексное понимание финансов сложилось на стыке экономической и правовой теории. В экономической традиции финансы описываются как система денежных отношений, возникающих при образовании, распределении и использовании денежных фондов государства, муниципальных образований и иных участников хозяйственной деятельности. Представители экономической науки акцентируют внимание на функциональной роли финансов в воспроизводственном процессе, на их способности обеспечивать перераспределение денежных ресурсов для достижения общественно значимых целей. В. М. Родионова, в частности, связывала сущность финансов с распределением и перераспределением стоимости общественного продукта и с формированием денежных фондов, необходимых для реализации задач государства и иных субъектов[24].

Для финансово-правового исследования суверенных фондов экономического описания финансов недостаточно. Оно не раскрывает механизма властно-нормативного упорядочения финансовых отношений, юридической природы публичных денежных фондов и правовых последствий участия государства в распределении и использовании ресурсов. В финансово-правовой литературе финансы рассматриваются и как экономическая категория, и как особая сфера публичной деятельности, в рамках которой осуществляется властная организация движения средств фондов, обеспечивающая реализацию значимых публичных интересов. Предметом финансового права финансовые отношения становятся прежде всего потому, что они объективно вовлечены в систему публичного управления в качестве ее объекта и служат удовлетворению общественных

[23] Финансовое право : учебник для вузов / под ред. А. И. Землина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2026. С. 29.
[24] Родионова В. М. Становление и развитие научной школы финансов // Вестник Финансовой академии. 2009. № 1. С. 13.

потребностей; их денежная характеристика сама по себе определяющего значения не имеет.

Наука финансового права последовательно исходит из того, что финансовая сфера нуждается в нормативном оформлении, а финансовые отношения – в соответствующей юридической форме. Е. Ю. Грачева, раскрывая сущность финансового права, связывала его с регулированием финансов как особой области экономических отношений, в которых государство и муниципальные образования реализуют публично-властные полномочия, обеспечивая функционирование фондов денежных средств[25]. Предметом финансового права, следовательно, служат не любые денежные отношения, а лишь те, которые складываются по поводу образования, распределения (перераспределения), использования и осуществления контроля за таким использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. По сути такие отношения объективируются в фондах денежных средств. Финансовые отношения посредством финансово-правового регулирования упорядочиваются со стороны органов публичной власти для достижения публичных интересов.

Те же выводы следуют из классических работ по финансовому праву. Так, Н. И. Химичева связывала финансы с публичной финансовой деятельностью и полагала, что право, определяя компетенцию субъектов, источники доходов, направления расходов, формы контроля и ответственности, придает финансовым процессам устойчивость и предсказуемость[26]. О. Н. Горбунова и Е. А. Ровинский ставили в центр науки финансового права финансовую деятельность государства, а денежным отношениям как таковым отводили меньшее место[27]. Для настоящей работы этот подход имеет прямое значение. И прежний Стабилизационный фонд, и нынешний Фонд национального благосостояния интересуют финансовое право

[25] Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права. С. 30.
[26] Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право : учебно-методический комплекс / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Норма, 2005. С. 90.
[27] См., напр.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. С. 18 ; Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. 2-е изд. М. : Норма : ИНФРА-М, 2025. С. 13–22.

прежде всего как инструменты публичного резервирования, в отношении которых закон устанавливает круг полномочий и порядок их осуществления; как совокупность денежных отношений они значимы лишь во вторую очередь.

Не случайно авторы финансово-правовой литературы описывают финансы как экономико-правовую категорию: экономическое содержание финансов – распределение стоимости и движение денежных ресурсов – всегда получает правовую форму, проявляющуюся в компетенции органов, процедурах, правовых режимах фондов, контроле и т. д. Продуктивны в этом отношении идеи К. С. Бельского, который в рамках теории пропедевтики финансового права последовательно разграничивал экономическое и юридическое измерения финансов и указывал, что финансово-правовой анализ должен быть сосредоточен на упорядоченных государством денежных отношениях, опосредованных публичной властью и правовыми формами[28]. Этот концептуальный подход дискуссионен, однако отдельные его элементы применимы к исследованию закономерностей функционирования суверенных фондов. Значение здесь имеет как экономический смысл накопления в них резервов, так и правовой режим формирования, учета, управления и использования таких средств.

Разграничение экономического и юридического измерений позволяет перейти к *признакам*, отличающим финансы от смежных явлений. В экономической традиции эти признаки формулируются обобщенно: финансовым отношениям свойственны распределительный характер, денежная форма, ограниченность и дефицитность ресурса, направленность на удовлетворение публичных потребностей различных социальных групп, связь с формированием и дальнейшим использованием фондов денежных средств[29]. Для финансово-правового исследования принципиальное значение имеют три из этих свойств; рассмотрим каждое из них отдельно.

---

[28] Бельский К. С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. Т. 2 : сборник научных трудов. М. : РГУП, 2020. С. 38.

[29] Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой, Л. Л. Арзумановой. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2025. С. 23.

Первое из них связано с разграничением финансов и денег. Деньги представляют собой универсальный эквивалент и средство обращения. Финансы же образуют отношения и соответствующие институты, возникающие в связи с перераспределением денежных средств и формированием фондов. Не всякое движение денег порождает финансовые отношения. Расчеты граждан между собой в повседневной жизни не всегда содержат публичный элемент и не всегда непосредственно участвуют в образовании или использовании денежного фонда. Денежные потоки частных субъектов отражают экономическую динамику, но с финансами в экономическом и финансово-правовом смысле не тождественны, поскольку могут не иметь публично-правового режима и не консолидироваться в целевом фонде. В публичной сфере финансово значимым является безэквивалентное движение денежных средств, связанное с распределением (перераспределением) и образованием фондов для удовлетворения потребностей общества; именно оно подлежит публично-правовому регулированию.

Второй признак финансов, принципиальный для финансового права, – их публичный характер. Он не сводится к тому, что одним из участников финансовых отношений выступает государство или иное публично-правовое образование. Финансовые отношения, а в материальном смысле – финансовые фонды, служат публичным интересам, которые законодатель закрепляет в нормативных правовых актах и выражает в публично-правовых обязанностях. В этом качестве финансы представляют собой нечто большее, чем экономический рычаг: государство целенаправленно воздействует на них и с их помощью обеспечивает функционирование социального государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации), экономическую стабильность, а в конечном счете – государственный суверенитет. Фонды денежных средств при этом служат формой, в которой материализуется публичный интерес различной степени интенсивности[30]. Такой взгляд разделяют многие ученые, связывающие финансы и финансовое право с

[30] Там же.

публичной властью, целевым движением средств и юридическими гарантиями законности публичных расходов[31].

С учетом сказанного мы определяем финансы как экономически обусловленные распределительные отношения, которые получают юридическую форму в нормах финансового законодательства. Эти нормы устанавливают конкретные виды целевых денежных фондов и регулируют деятельность органов публичной власти и иных компетентных субъектов по их функционированию.

Третий признак связан с функциями финансов. Экономическая теория финансов выделяет распределительную и перераспределительную функции, отражающие способность финансов обеспечивать целенаправленное движение денежных ресурсов между секторами экономики, уровнями публичной власти и социальными группами получателей[32]. Через финансовые механизмы, как отмечается в работах по теории финансов, осуществляется первичное и вторичное распределение стоимости, формируются централизованные и децентрализованные денежные фонды, обеспечивающие выполнение функций государства и удовлетворение общественных потребностей[33]. Эта функция финансов неразрывно связана, таким образом, с объективно обусловленными процессами фондообразования.

В финансово-правовой литературе функциональный подход развивается за счет дополнения его юридическим содержанием. Наряду с распределительной и перераспределительной функциями выделяются контрольная и регулирующая функции финансов[34]. Благодаря контрольной функции процессы формирования и использования публичных средств становятся наблюдаемыми и проверяемыми, а их участники – подотчетными; правовыми средствами ее реализации служат

---

[31] Арзуманова Л. Л. Функции денег как категории финансового права // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 1. С. 179.

[32] Финансы : учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Финансы и статистика, 2012. С. 41.

[33] Красавина Л. Н., Родионова В. М. Роль финансовой и банковской систем в инновационном развитии экономики России // Вестник Финансовой академии. 2008. № 2. С. 60.

[34] Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2005. С. 38.

финансовый контроль, бюджетная отчетность и аудит[35]. Регулирующую (стабилизационную) функцию связывают с использованием финансовых инструментов для сглаживания экономических колебаний и поддержания бюджетной устойчивости, а также для стимулирования либо сдерживания отдельных видов хозяйственной деятельности и отраслей экономики. Одним из таких инструментов является формирование резервных и суверенных фондов. Наиболее отчетливо эта функция проявляется в бюджетном регулировании: при предоставлении межбюджетных трансфертов, налоговых льгот и бюджетных инвестиций, при использовании публичных резервов. Для настоящего исследования регулирующая функция особенно важна. Именно она позволяет увидеть в суверенном фонде, помимо формы аккумулирования средств, правовой инструмент, посредством которого государство воздействует на устойчивость бюджетной системы и решает долгосрочные публичные задачи.

В современной литературе выделяется также функция финансов по обеспечению публичных обязательств. Она вытекает из социального характера государства и закрепленных в законодательстве расходных полномочий публично-правовых образований. Публичные обязательства нуждаются в гарантированном финансовом обеспечении, а значит, в устойчивых источниках и фондовых формах аккумулирования средств[36]. Данное свойство характерно скорее для публичной финансовой деятельности, однако в ней преломляется сущность финансов, которые посредством распределения национального продукта при организации и использовании фондов денежных средств служат удовлетворению широкого спектра общественных потребностей и публичных интересов. Указанные интересы юридически объективируются в публичных обязательствах соответствующих публично-правовых образований, на финансовое обеспечение которых

[35] Грачева Е. Ю. Финансовое право России : вчера и сегодня // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2012. № 3. С. 25.

[36] Ивлиева М. Ф., Грачева Е. Ю., Артемов Н. М. IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (обзор работы секции «Финансовое право») // Государство и право. 2013. № 4. С. 111–112.

используются денежные средства образованных централизованных и децентрализованных фондов.

Сама сущность финансов и их функциональное наполнение обусловливают необходимость формирования целевых денежных фондов, а также установления соответствующего функционалу правового режима функционирования образованных фондов.

Отсюда следует, что одним из основополагающих, сущностных признаков финансов, и в частности публичных финансов, имеющих как экономическое, так и финансово-правовое значение, выступает их *фондовая организация*. В научной литературе подчеркивается, что движение публичных денежных ресурсов упорядочено: оно осуществляется в процессе функционирования специальных денежных фондов, обладающих целевым назначением, установленным режимом формирования и использования, закрепленной системой управления и контроля[37]. Фондовая форма аккумулирования и распределения денежных средств отражает объективную потребность публичного управления в концентрации ресурсов для решения как долгосрочных, так и текущих публичных задач.

Признание фондовой организации признаком публичных финансов ставит следующий вопрос. Что представляет собой сам фонд денежных средств и какими свойствами он обладает как правовое явление?

В экономическом смысле категория «фонд» традиционно связывается с целевым накоплением и использованием ресурсов. Экономическая наука понимает под фондом обособленный запас денежных или материальных средств, формируемый для достижения определенных целей и используемый по установленным направлениям[38]. Я. М. Миркин, в частности, определяет фонд как структуру, создаваемую во внутреннем обороте экономического или

[37] Крылова Н. С. Публичные (государственные) финансы : особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 177.

[38] Иризепова М. Ш. Финансовые фонды и резервы : особенности современной терминологии // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. 2016. № 1 (34). С. 145.

организационного субъекта для целевого накопления ресурсов и их последующего использования[39]. Существенны в этом определении признаки обособления, целевой направленности и управляемости, которые затем получают развитие в правовой интерпретации фонда.

С финансово-правовых позиций термин «фонд» приобретает дополнительное, юридическое измерение. Фонд рассматривается и как экономически обособленная совокупность ресурсов, и как объект правового регулирования, включающий установленный порядок формирования, распределения, учета, управления и контроля использования денежных средств. В исследованиях правового регулирования публичных фондов отмечается, что именно правовая регламентация превращает экономическую категорию «фонд» в финансово-правовое понятие, встроенное в систему публичной финансовой деятельности[40]. В правовом смысле фонд представляет собой нормативно оформленную целевую конструкцию, находящуюся в распоряжении субъектов, реализующих публичные цели; к простой совокупности денежных средств он не сводится.

В связи с этим обоснованно разграничивать материальный и юридический смысл фонда. В материальном смысле фонд – это обособленная совокупность денежных средств, учитываемых по специальным правилам и предназначенных для финансирования определенных расходов или направлений. В юридическом смысле фонд есть установленный нормами финансового права порядок формирования и использования этой совокупности средств, включающий императивно определенные компетенцию уполномоченных субъектов, источники поступлений, цели расходования, средства перераспределения и процедуры контроля. Подобный двойственный подход прослеживается в работах о правовом

[39] Миркин Я. М. Финансовое будущее России : экстремумы, бумы, системные риски. М. : КноРус, 2011. С. 311.
[40] Бельский К. С. Финансовое право : методы и средства познания // Государство и право. 2010. № 8. С. 7.

регулировании функционирования государственных внебюджетных фондов и публичных резервов[41].

Материальное и юридическое измерения фонда задают рамку анализа, но правового содержания фонда еще не раскрывают. Для настоящего исследования необходимо установить юридические признаки фонда денежных средств: суверенный фонд представляет собой видовое проявление этой родовой конструкции, и его специфику можно выявить только на фоне общих свойств.

Анализ финансово-правового регулирования публичных денежных фондов позволяет выделить четыре таких признака. Фонд денежных средств направлен на реализацию публичных интересов. Он связан с образованием, распределением и использованием обособленной совокупности денежных средств, подлежащей автономному учету. Его функционирование неотделимо от финансовой деятельности субъектов финансового права. Наконец, юридическое содержание отношений, складывающихся по поводу фонда, составляют полномочия компетентных субъектов. Остановимся на каждом из этих признаков.

Легального определения *публичного интереса* российское законодательство не содержит, однако его содержание может быть установлено путем толкования норм Конституции Российской Федерации и ряда актов отраслевого законодательства. В общем смысле публичный интерес представляет собой признанный государством и обеспеченный правовыми средствами интерес различных социальных групп, включая общество в целом, отличный от совокупности частных интересов составляющих его субъектов[42]. Важно, что публичный интерес не тождествен интересу государства как такового. Государство выступает организационной формой его реализации; самостоятельным носителем публичного интереса оно не является. Экономические отношения, проявляющиеся в финансовой деятельности государства, легитимны постольку, поскольку

[41] Бит-Шабо И. В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 40.
[42] Тихомиров Ю. А. Публичное право. М. : БЕК, 1995. С. 55.

направлены на обеспечение публичных интересов в их нормативно определенном содержании.

Под публичным интересом в настоящем исследовании предлагается понимать юридически признанную и обеспечиваемую государством общественно значимую потребность, выражающую интересы неопределенного круга лиц либо общества и государства в целом, реализация которой требует властно организованного финансового обеспечения[43]. К его существенным признакам относятся нормативная опосредованность, надындивидуальный характер, направленность на достижение общего блага, обязательность учета со стороны публичной власти и обеспеченность механизмами государственного воздействия. В финансово-правовом измерении публичный интерес объективируется в установлении доходных источников, расходных обязанностей, фондовых форм аккумулирования денежных средств и режимов их целевого использования. Для финансовой деятельности он служит содержательным основанием: им определяются и сама необходимость формирования публичных денежных фондов, и специфика их правового регулирования.

Нормативная опосредованность публичного интереса прослеживается на нескольких уровнях правового регулирования. Основополагающие публичные интересы, характерные для современной формы российского государства, закреплены в Конституции Российской Федерации. Статья 7 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека, что задает базовый вектор расходных приоритетов публичных финансов[44]. Статьи 41 и 43 Конституции Российской Федерации гарантируют права граждан на охрану здоровья и образование и тем самым порождают конституционные обязательства государства по их финансовому обеспечению. Статья 71 Конституции Российской Федерации, относящая

[43] См. по данному вопросу: Щекин Д. М. Категория интереса в налоговом праве // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 4 (137). С. 46–56.
[44] Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря (№ 237).

федеральный бюджет, финансовое и кредитное регулирование к исключительному ведению Российской Федерации, закрепляет федеральный уровень публичной власти в качестве центрального элемента механизма реализации наиболее значимых публичных интересов посредством публичной финансовой деятельности.

На уровне федерального законодательства Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[45] консолидирует ключевые публичные интересы в форме национальных целей и стратегических национальных приоритетов, придавая им измеримое и нормативно закрепленное содержание. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400[46], формализует перечень стратегических приоритетов, выражающих интегральные публичные интересы, – от обороны и государственной безопасности до экономического суверенитета и технологического развития – и прямо связывает их с задачами государственной финансовой политики.

Характер и структура публичных денежных фондов прямо зависят от объема, длительности и устойчивости публичных задач. В финансово-правовой науке подчеркивается, что формирование и использование публичных денежных фондов является основным способом удовлетворения общественных потребностей и исполнения публичных обязательств, закрепленных в конституционных и отраслевых нормах[47]. Публичные потребности носят обязательный характер и нуждаются в планомерном, непрерывном финансировании из источников, регулируемых финансовым законодательством, прежде всего за счет бюджетных средств. Значительную часть публичных расходов невозможно отложить без ущерба для реализации конституционно значимых функций государства.

[45] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2014. № 26. Ст. 3378.

[46] Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

[47] См., напр.: Финансовое право : учебник / Ю. А. Крохина, Е. Г. Писарева, Е. В. Покачалова и др. ; отв. ред. Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2008.

Опосредованная нормами финансового права фондовая организация финансовой системы выполняет поэтому и распределительную, и обеспечительную роль: она позволяет формировать устойчивые источники финансирования, не зависящие от краткосрочных колебаний публичных доходов[48].

Особым юридическим основанием формирования публичных потребностей служат публично-правовые обязанности, то есть, в общем смысле, установленные законом расходные полномочия публично-правовых образований. Значительная часть таких обязанностей носит длящийся и социально значимый характер, поэтому их исполнение не может зависеть исключительно от текущих поступлений в соответствующий уровень бюджетной системы Российской Федерации. В финансово-правовой науке в этой связи обосновывается необходимость правовых инструментов финансового резервирования и целевого фондообразования как гарантий исполнения публично-правовых обязанностей[49].

Публичные интересы, реализуемые через фонд, различаются масштабом и временным горизонтом. Финансовые отношения, связанные с функционированием суверенных фондов в Российской Федерации, обеспечивают публичные интересы стратегического, межпоколенческого характера, лишь отчасти связанные с финансированием текущих расходных обязательств публично-правовых образований. В этом их отличие от бюджетно-правовых инструментов, обслуживающих текущие обязанности публичных субъектов (социальные выплаты, государственное управление, обеспечение обороны в операционном измерении). Экономически публичные интересы, реализуемые через суверенный фонд, обеспечиваются сохранением части природной ренты для будущих поколений и поддержанием финансовой устойчивости государства в условиях конъюнктурной волатильности доходов.

---

[48] См.: Омелёхина Н. В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 76–85.

[49] Актуальные проблемы финансового права : монография / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 63.

Н. А. Поветкина, исследуя правовое регулирование и значение суверенных фондов, указывала, что фондовая форма аккумулирования публичных средств служит инструментом обеспечения финансовой устойчивости государства и реализации долгосрочных публичных приоритетов[50]. В правовом измерении фонд предстает юридически оформленным способом, посредством которого отдельная группа публичных интересов получает денежное обеспечение.

Второй признак относится к самим денежным средствам: *закон обособляет их от иных публичных ресурсов и требует их автономного учета*. Средства Фонда национального благосостояния, например, учитываются на отдельных счетах Федерального казначейства в Банке России (п. 1 ст. 96.12 БК РФ). Однако обособление не исчерпывается бухгалтерским приемом. Нормы финансового права императивно устанавливают и источники формирования фонда, и порядок распределения и перераспределения его средств, и правовые формы и цели их расходования; так построены, в частности, ст. 179.4 БК РФ о дорожных фондах и ст. 96.10 БК РФ о Фонде национального благосостояния.

У обособления есть и временное измерение: средства поступают в фонд в один момент, а расходуются нередко спустя годы. Дополнительные нефтегазовые доходы, например, направляются в Фонд национального благосостояния (п. 3 ст. 96.10 БК РФ), а для покрытия дефицита его средства могут быть использованы в любом последующем году, когда нефтегазовые доходы окажутся ниже базовых (п. 6 ст. 96.10 БК РФ). Этот разрыв во времени и позволяет государству с помощью фонда планировать расходы, резервировать средства и стабилизировать бюджет. Н. А. Поветкина объясняет фондовой формой организации бюджетной системы устойчивость финансирования публично-правовых обязанностей и снижение бюджетных рисков[51].

С обособленностью неразрывно связано целевое назначение средств. Направления их использования либо прямо закреплены в нормативных правовых

[50] Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации // Журнал российского права. 2016. № 6 (234). С. 113.
[51] Там же, с. 105.

актах, либо выводятся из публичных целей, которые определил законодатель. За отступление от них закон устанавливает меры финансово-правовой ответственности и бюджетного принуждения – например, за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ), и в этом проявляется целевая природа фондовой конструкции[52]. Целевой характер конкретного фонда устанавливают финансово-правовые акты, а обеспечивает сила государственного принуждения.

Третий признак мы считаем наиболее важным: *вне финансовой деятельности фонда денежных средств нет*. Сама по себе обособленная сумма денежных средств правовых последствий не порождает. Фондом она становится тогда, когда нормы финансового права связывают с ней действия компетентных субъектов по образованию, распределению и использованию средств, а также по контролю за их движением.

Практическое следствие из этого признака состоит в том, что отношения по функционированию даже одного фонда, как правило, связывают нескольких участников. Администрирование поступлений, определение направлений расходования, кассовое обслуживание операций и контроль закреплены за разными субъектами, причем распределение этих полномочий установлено нормой права. Применительно к Фонду национального благосостояния, например, Министерство финансов Российской Федерации управляет его средствами, Федеральное казначейство осуществляет казначейское обслуживание операций, Счетная палата Российской Федерации – внешний контроль. Носителем интереса, ради которого создан фонд, остается публично-правовое образование; отдельные правомочия реализуют органы публичной власти, а в предусмотренных законом случаях и иные компетентные лица.

Поэтому перечень источников и целей фонда еще не дает его полной характеристики. Один и тот же по материальному выражению массив денежных средств может находиться в различных правовых режимах, и режим этот

[52] Бит-Шабо И. В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации. С. 42.

определяется тем, какие субъекты и в каких формах осуществляют в отношении него финансовую деятельность.

Четвертый признак относится к внутреннему строению правоотношений, складывающихся по поводу фонда. Их *юридическое содержание* образуют установленные нормами финансового права полномочия публично-правовых образований, а также права и обязанности иных компетентных субъектов, которые аккумулируют, распределяют (перераспределяют) и используют средства, составляющие материальное выражение фонда.

Иначе говоря, в правовом смысле фонд денежных средств представляет собой совокупность полномочий, а не денежных знаков. Этот вывод имеет прикладное значение. Состав закрепленных компетенций показывает действительную правовую природу конкретного фонда, позволяет отграничить его от смежных конструкций и оценить, насколько широко усмотрение органов, участвующих в его функционировании.

Особое место занимают полномочия по управлению средствами фонда. В ряде случаев законодатель отделяет их от полномочий по расходованию и дополняет специальными формами финансового контроля за обращением средств. По наличию таких полномочий публичные денежные фонды можно разграничить между собой. Для суверенного фонда этот критерий имеет решающее значение: управлению средствами Фонда национального благосостояния Бюджетный кодекс Российской Федерации посвящает самостоятельную статью – ст. 96.11, которая возлагает его на Министерство финансов Российской Федерации.

И. В. Бит-Шабо, исследуя государственные внебюджетные фонды, отмечает, что в их фондовой форме сочетаются целевой характер средств, их обособленный учет и специальный режим управления[53]. Фондовая форма, следовательно, и здесь служит устойчивой юридической моделью организации публичных денежных средств.

[53] Там же.

Отсюда следует вывод, важный для дальнейшего исследования. Склонность к объединению в фонды присуща не только публичным финансам и потому не может считаться их уникальным свойством; однако именно в публичной сфере она становится системным организационным и правовым признаком. Здесь законодатель консолидирует денежные средства в фондовых формах, поскольку они позволяют наиболее эффективно аккумулировать ресурсы, обеспечить их целевое использование и контроль. Суверенный фонд – особая разновидность таких фондов, созданная для стратегических публичных целей. Анализировать его приходится двояко: как элемент финансовой системы и как самостоятельный объект правового регулирования.

От отдельного фонда перейдем к их совокупности. Фондовая организация публичных финансов, имея экономическую основу, объективируется в структуре *финансовой системы государства*. В эту систему входят разнопорядковые группы финансовых отношений, сложившиеся в институты (звенья); звенья различаются особенностями функционирования, а значит, и правового регулирования. Каждой группе отношений соответствует свой материальный фонд денежных средств, и совокупность этих фондов составляет материальное содержание финансовой системы.

Ядро финансовой системы образует бюджетная система. Бюджет в финансово-правовой науке обоснованно считается основным централизованным фондом денежных средств публично-правового образования; Бюджетный кодекс определяет его как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ). Через бюджет проходит основная часть публичных доходов, а его перераспределительный инструментарий позволяет финансировать широкий круг публичных функций и публично-правовых обязательств. Бюджетная форма, по оценке исследователей, обеспечивает универсальность публичных денежных средств, прозрачность и подконтрольность

их движения[54]. Бюджетная система Российской Федерации построена иерархически, и каждый входящий в нее бюджет является самостоятельным фондом денежных средств. Отношения по поводу этих бюджетов регулируются финансовым законодательством на федеральном, региональном и местном уровнях, а также на уровне федеральных территорий.

Наряду с бюджетами в публичном секторе финансовой системы действуют государственные внебюджетные фонды; в настоящее время это Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Каждый из этих фондов имеет закрепленные законом целевые источники доходов и целевые направления расходов, организационно обособлен, и в отношении его средств действует специальный правовой режим. По наблюдению И. В. Бит-Шабо, государственные внебюджетные фонды создаются для финансирования отдельных направлений публичной деятельности, прежде всего в социальной сфере, а источники их доходов и направления расходов определяет закон[55].

Самостоятельную группу составляют резервные фонды. Их назначение – поддерживать финансовую устойчивость и позволять государству реагировать на неблагоприятные экономические и бюджетные условия. Классический пример в российском праве – резервные фонды исполнительных органов: ст. 81 БК РФ ограничивает размер такого фонда 3 процентами утвержденного общего объема расходов бюджета и допускает направление его средств только на финансовое обеспечение непредвиденных расходов. Резервирование в фондовой форме делает бюджетную политику более гибкой и снижает риск несбалансированности публичных финансов; В. В. Земсков рассматривает такие фонды как инструмент сглаживания бюджетной волатильности[56]. С правовой точки зрения резервные

[54] Шевелева Н. А. Финансовое право : новый этап развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5. С. 5.
[55] Бит-Шабо И. В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации. С. 45.
[56] Земсков В. В. Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 6. С. 41.

фонды также относятся к целевым публичным денежным фондам; их особенность в том, что конкретное направление расходов заранее не определено, а устанавливается решением исполнительного органа при наступлении непредвиденного обстоятельства.

Наконец, в финансовую систему входят специальные публичные фонды, которые государство создает для решения отдельных задач публичной политики: инвестиционные, инфраструктурные, отраслевые и межотраслевые. Для каждого из них законодатель, как правило, устанавливает особое целевое назначение, специальный порядок управления и особые процедуры использования средств. Организационная форма таких фондов различна: они могут образовываться в составе бюджета (как дорожные фонды по ст. 179.4 БК РФ) либо в иной форме. В любом случае за ними сохраняются признаки публичного денежного фонда – целевая направленность, правовая регламентация, подконтрольность публичному субъекту.

Фондовая форма, как справедливо отмечается в литературе, существует постольку, поскольку соответствующие финансовые отношения урегулированы правом. В этом качестве она служит универсальным правовым средством управления финансовой системой, что проявляется в деятельности самых разных органов публичной власти. В энциклопедических работах по финансовому праву финансовая система раскрывается через совокупность бюджетов, внебюджетных фондов, публичных резервов и иных фондовых форм аккумулирования средств, объединенных единым порядком публично-правового регулирования и единой структурой органов и субъектов, осуществляющих финансовую деятельность[57]. Такой подход подтверждает методологическую обоснованность рассмотрения финансовой системы как системы фондов денежных средств, различаемых уровнем публичного интереса и специальными полномочиями органов публичной власти, в распоряжении которых они находятся.

[57] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М. : Проспект, 2024. С. 511.

Финансовая система государства может быть охарактеризована тем самым как структурированная совокупность взаимосвязанных публичных денежных фондов, а именно бюджетных, внебюджетных, резервных и специальных, различающихся по целям, источникам формирования и порядку их использования, которые проявляются в процессе публичной финансовой деятельности. Специализированные публичные фонды, включая суверенные фонды, занимают в структуре финансовой системы особое место в силу стратегического и стабилизационного назначения.

Описание финансовой системы как совокупности фондов ставит вопрос об основаниях их *классификации*. Фондовая организация финансов предполагает наличие видового разнообразия самих фондов, формируемых для реализации различных общественных потребностей. В научной литературе традиционно выделяются централизованные и децентрализованные фонды денежных средств[58]. К централизованным фондам относятся прежде всего бюджеты бюджетной системы и государственные внебюджетные фонды, формируемые на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований. Децентрализованные фонды формируются на уровне отдельных организаций публичного сектора и хозяйствующих субъектов и используются для решения локальных задач. Такое деление отражает уровень концентрации финансовых ресурсов и уровень публичного управления ими[59].

Вместе с тем для целей настоящего исследования указанная классификация требует уточнения. Поскольку направленность на реализацию публичного интереса установлена выше в качестве первого юридического признака фонда денежных средств, логично положить в основание дополнительного деления уровень того публичного интереса, который через соответствующий фонд реализуется. По данному основанию целесообразно выделять фонды

[58] Карасева М. В. Децентрализованные финансы : вопросы финансово-правовой теории // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10. № 4. С. 47.
[59] Бельский К. С. Финансовое право : методы и средства познания. С. 8.

общегосударственного публичного интереса, ориентированные на обеспечение макрофинансовой устойчивости, общенациональных обязательств и стратегических целей государства; фонды специального публичного интереса, предназначенные для обеспечения отдельных социально значимых или отраслевых направлений публичной политики; а также фонды локального публичного интереса, связанные с решением задач конкретного уровня публичной власти или отдельной социальной группы. С этих позиций суверенные фонды занимают высший уровень в системе публичных денежных фондов, поскольку выражают общегосударственный публичный интерес, связанный с финансовой устойчивостью, бюджетной стабильностью и долгосрочным обеспечением выполнения публичных обязательств.

Предложенное деление показывает, почему ряд публичных задач нельзя решить за счет средств годового бюджета. Инфраструктурное развитие, пенсионное обеспечение, оборона, поддержание макроэкономической стабильности, экономическая и финансовая безопасность требуют расходов, которые не укладываются в один финансовый год, поэтому средства на них государство накапливает заранее и в отдельных фондах. Такой фонд позволяет покрыть дефицит бюджета при падении доходов и не прерывать финансирование, и расходы перестают зависеть от краткосрочных колебаний поступлений. По этой причине В. В. Земсков рассматривает резервные фонды как инструмент риск-ориентированной финансовой политики, рассчитанный на долгосрочную бюджетную устойчивость[60].

При стратегическом финансовом планировании особое значение приобретает межпоколенческое перераспределение: государство резервирует часть бюджетных доходов текущего периода, чтобы удовлетворять потребности будущих поколений и исполнять публично-правовые обязанности перед ними. К такому резервированию прибегают прежде всего государства со значительными сырьевыми или конъюнктурными доходами, в том числе Российская Федерация.

[60] Земсков В. В. Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов. С. 36.

Наиболее известный пример – Фонд будущих поколений Кувейта: Декрет-закон № 106 1976 года обязал ежегодно направлять в него установленную часть государственных доходов. Н. А. Поветкина называет межпоколенческое резервирование одной из ключевых целей образования суверенных фондов[61].

Для решения этих задач в Российской Федерации и других государствах сложились правовые формы специализированных фондов публичного резервирования[62]. Международный валютный фонд, классифицируя их по основной цели создания, выделяет пять типов[63]:

– стабилизационные фонды, которые защищают бюджет и экономику от колебаний цен на сырье;

– сберегательные фонды будущих поколений, которые преобразуют доходы от невозобновляемых ресурсов в диверсифицированный портфель финансовых активов;

– резервные инвестиционные корпорации;

– фонды развития;

– пенсионные резервные фонды.

Для настоящей работы наибольшее значение имеют первые два типа.

Все эти фонды имеют целевой характер, рассчитаны на долгосрочную финансовую устойчивость, и для каждого из них закон устанавливает специальный порядок использования средств. Пополняются они, как правило, за счет избыточных или конъюнктурных доходов, а расходуются либо при наступлении заранее определенных условий, либо на направления, которые государство на данном этапе признает стратегическими. Фонд национального благосостояния сочетает оба способа: его средства используются для покрытия дефицита федерального бюджета при недополучении нефтегазовых доходов (п. 6 ст. 96.10 БК

---

[61] Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 109.

[62] Петрикова Е. М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка // Финансы и кредит. 2012. № 10 (490). С. 44.

[63] Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. 2008. 29 February. P. 5. URL: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf (дата обращения: 06.09.2026).

РФ) и размещаются на субординированных депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» для финансирования самоокупаемых инфраструктурных проектов (п. 8 ст. 96.10 БК РФ).

Для обозначения всех этих форм в международной практике сложилась обобщающая категория суверенных фондов благосостояния (sovereign wealth funds), охватывающая государственные фонды как резервного, так и инвестиционного характера. Ее ввел в научный оборот А. Розанов в статье «Who Holds the Wealth of Nations?» (2005). К суверенным фондам он относил различные государственные резервные и стабилизационные фонды, подчеркивая их общую суверенную и фондовую природу[64]. За суверенными фондами в литературе признаются функции макрофинансовой стабилизации, долгосрочного инвестирования и межпоколенческого перераспределения ресурсов. Российская наука в целом видит в них специализированную материальную и правовую форму организации публичных денежных фондов, в которой резервные цели сочетаются с инвестиционными, а управление подчинено специальному режиму.

Рассмотрение признаков фонда и его видов еще не дает ответа на вопрос о том, что образует фонд денежных средств как правовое явление. Его материальное выражение, то есть обособленная совокупность денежных средств, таким основанием служить не может: денежные средства находятся в постоянном движении, и их состав меняется. Устойчивой остается урегулированная нормами права связь между субъектами по поводу образования, распределения и использования фонда. Завершить характеристику фонда позволяет поэтому обращение к категории *финансовых отношений*.

Функции финансов реализуются через систему финансовых отношений, урегулированных нормами финансового права и проявляющихся в процессе публичной финансовой деятельности. В финансово-правовой науке такие отношения традиционно рассматриваются как разновидность публичных имущественных отношений, возникающих при формировании, распределении и

[64] Rozanov A. Who Holds the Wealth of Nations? // Central Banking Journal. 2005. Vol. XV. No. 4. P. 55.

использовании публичных денежных фондов. М. В. Карасева подчеркивала, что специфика финансовых правоотношений определяется сочетанием имущественного (денежного) содержания и властно-организационного элемента[65].

Среди признаков финансовых отношений, выделяемых в доктрине, прежде всего называется их имущественный (денежный) характер: имущественными благами в таких отношениях выступают денежные средства[66]. Однако, как справедливо отмечается в литературе, не всякое денежное отношение является финансовым. Финансовыми признаются лишь денежные отношения, связанные с распределением и перераспределением денежных ресурсов и имеющие публично организованный характер[67]. Денежная форма является, следовательно, сущностным, но не единственным существенным свойством финансовых отношений.

Второй системный признак финансовых отношений – их распределительный (перераспределительный) характер. Финансовые отношения возникают в сфере распределения стоимости и движения денежных ресурсов по каналам публичного перераспределения, за пределами сферы обмена. Этот признак, как справедливо указывала Е. Ю. Грачева, позволяет отграничить финансовые отношения от гражданско-правовых денежных обязательств и расчетов между равными субъектами[68].

Третья атрибутивная черта финансовых отношений – наличие в их правовой композиции обязательного властного элемента. Участником финансовых отношений по общему правилу является публично-правовое образование в лице уполномоченного органа публичной власти либо иной субъект, наделенный отдельными властными полномочиями. Такие участники определяют или применяют установленные финансовым законодательством условия

---

[65] Карасева М. В. Современные проблемы построения системы финансового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 3. С. 96.

[66] См., напр.: Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. С. 121–129 ; Карасева М. В. Финансовое правоотношение : идентификация отраслевой принадлежности // Российский журнал правовых исследований. 2022. Т. 9. № 3. С. 9–15.

[67] Бельский К. С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения. Т. 2. С. 31.

[68] Грачева Е. Ю. Финансовое право России : вчера и сегодня. С. 27.

формирования доходов, порядок предоставления средств, режим их использования и отчетности.

Следующий признак финансовых отношений – их целевой характер. Движение денежных средств в этой сфере подчинено заранее установленным целям и направлениям использования. Где именно закрепляется целевое назначение, зависит от вида фонда: в законе о бюджете и сводной бюджетной росписи, в финансовом плане, программе, положении о фонде. Юридическую значимость признака подтверждает то, что за нарушение целевого характера использования средств установлены меры ответственности и иные меры принуждения (в частности, ст. 15.14 КоАП РФ)[69].

Финансовые отношения публично обусловлены: они возникают постольку, поскольку государство реализует публичные интересы и публичные функции. Публичный интерес, как отмечалось в литературе, определяет и направленность финансово-правового регулирования, и его содержание, и специфику правового режима публичных денежных средств[70]. Отсюда вытекают требования законности, прозрачности и подконтрольности, которым подчинены финансовые отношения.

Последний признак связывает финансовые отношения с публичной финансовой деятельностью: юридическую форму они получают именно в ней. Мобилизация доходов, распределение и использование денежных средств, управление публичными фондами, финансовый контроль – таково содержание этой деятельности, и в ее рамках финансовые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются, будучи подчинены ее задачам и процедурам.

Сопоставление функций финансов с признаками финансовых отношений подтверждает принципиальный для нашего исследования тезис. Функции финансов реализуются не непосредственно, а институционально – через урегулированные нормами финансового права отношения по поводу формирования, распределения, перераспределения и использования целевых

[69] Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 63.
[70] Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. С. 83.

денежных фондов. Фондовая форма предстает в этом свете объективно сложившейся конструкцией, посредством которой на практике реализуются распределительная (перераспределительная), контрольная, регулирующая (стабилизационная) и обеспечительная функции финансов. Видеть в ней случайное организационное решение оснований нет.

Все рассмотренные характеристики – признаки финансов, юридические признаки фонда, строение финансовой системы, содержание финансовых отношений – существуют лишь постольку, поскольку их закрепляют нормы финансового права. Именно закон определяет, какие денежные отношения считаются финансовыми, какая обособленная совокупность средств признается фондом и кто и в каком объеме вправе совершать с этими средствами операции. Так, ст. 179.4 БК РФ предусматривает создание дорожного фонда субъекта Российской Федерации законом субъекта и определяет доходы, исходя из которых формируются его бюджетные ассигнования.

Нормы финансового права определяют три «стороны» фонда:

– источники формирования и порядок зачисления средств;

– цели и правовые формы расходования, которые ограничивают усмотрение распорядителя;

– компетенцию органов публичной власти по совершению операций и формы контроля за ними.

Изменение любой из этих «сторон» меняет правовой режим фонда, даже если его материальное выражение остается прежним. Пример тому – приостановление с 1 января 2024 г. пп. 4 и 4.1 ст. 96.11 БК РФ: средства Фонда национального благосостояния остались теми же, однако порядок их размещения стали определять временные нормы федеральных законов об особенностях исполнения бюджетов.

Поэтому ни экономическая категория запаса, ни перечень входящих в фонд денежных сумм не описывают фонд денежных средств исчерпывающе. Правовым явлением его делает публичная финансовая деятельность, в которой компетентные субъекты осуществляют предоставленные им полномочия; именно в ней фонд

получает признаки, по которым его можно идентифицировать как элемент правовой реальности.

Установленные признаки позволяют теперь сформулировать понятие фонда денежных средств.

Фонд денежных средств (финансовый фонд) в правовом значении представляет собой обособленную группу однородных финансовых отношений, которые регулируются нормами финансового права и обладают следующими свойствами:

– данные финансовые правоотношения направлены на реализацию публичных интересов;

– данные финансовые правоотношения непосредственно связаны с образованием, распределением и использованием обособленной совокупности денежных средств, подлежащей автономному учету, при этом в нормах финансового права императивно устанавливаются порядок и источники формирования (доходы), порядок распределения и перераспределения, а также правовые формы и цели расходования денежных средств, составляющих материальное выражение фонда;

– данные финансовые правоотношения непосредственно связаны с финансовой деятельностью различных субъектов финансового права, в том числе публично-правовых образований и иных компетентных лиц, реализующих разноуровневые публичные интересы;

– юридическое содержание данных финансовых правоотношений составляют установленные нормами финансового права полномочия публично-правовых образований, а также права и обязанности иных компетентных субъектов, аккумулирующих, распределяющих (перераспределяющих) и использующих денежные средства, составляющие материальное выражение фонда. В отдельных случаях финансовым законодательством могут быть предусмотрены полномочия компетентных лиц по управлению данными денежными средствами, а также специальные формы и методы финансового контроля за их обращением.

1.2. Значение суверенных фондов в процессе осуществления публично-правовыми образованиями финансовой деятельности

В отечественной науке финансового права публичная финансовая деятельность традиционно рассматривалась как финансовая деятельность государства и муниципальных образований, то есть юридически регламентированная деятельность публично-правовых образований по формированию, распределению и использованию различных фондов денежных средств в целях реализации публичных интересов и исполнения функций государства.

Говоря о термине «финансовая деятельность государства», можно выделить три ее основополагающих элемента: образование (формирование), распределение (перемещение) и использование фондов денежных средств. Таким образом, финансовую деятельность государства следует понимать как реализацию субъектами публичного права полномочий по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств, основными мотивами которых являются поддержание военно-промышленного комплекса, экономического роста и обеспечение бесперебойного функционирования государственных органов[71].

Также в науке финансового права финансовая деятельность государства комплексно понимается как деятельность субъектов публичного права по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств (как централизованных, так и децентрализованных), необходимая для обеспечения первостепенных задач государства и его стабильного существования. Доктриной также предлагается иная точка зрения, заключающаяся в совокупном рассмотрении деятельности публично-правовых образований обоих уровней (государственные органы и муниципальные образования). Их объединяет общая черта – финансовые ресурсы. Соответственно, находится возможным определение финансовой

[71] Решение подобных задач на муниципальном уровне происходит путем образования, распределения и использования местных фондов денежных средств органами местного самоуправления.

деятельности государства и муниципальных образований как урегулированного нормами бюджетного законодательства алгоритма по образованию,

В наиболее развернутом варианте финансовую деятельность государства следует считать обособленным видом деятельности субъектов публичного права, проявляющимся преимущественно путем реализации законодательных полномочий государственными органами в процессе распределения дохода государства, а именно путем формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для целей предоставления финансовых ресурсов законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти, а также повышения обороноспособности государства, реализации проектов государственной важности и предоставления обществу ресурсов для устойчивого развития. В свою очередь на местном уровне финансовую деятельность, связанную с фондами денежных средств, осуществляют органы местного самоуправления.

Во всех приведенных определениях речь идет не о непрерывном движении денежных средств как экономическом явлении, а о властно упорядоченных процессах, существующих в юридических формах финансово-плановых актов, бюджетных процедур, порядка функционирования публичных фондов и инструментов финансового контроля[72]. Развитие и усложнение видового разнообразия финансовых отношений предопределило увеличение не только типов складывающихся взаимосвязей с вовлечением все более широкого круга акторов, наделяемых соответствующими полномочиями, правами и обязанностями, но и форм регулирования и реализации указанных общественных отношений.

Сопоставление названных формулировок в сочетании с дальнейшим комплексным изучением позволяет сформулировать признаки, присущие публичной финансовой деятельности, занимающей особую роль в жизнедеятельности общества, нуждающегося в постоянной эволюции. Эти

[72] Соколова Э. Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 127.

признаки заключаются в особенностях объекта, целей и субъектов публичной финансовой деятельности, в ее векторе на формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, а также в наличии финансового контроля на всех ее стадиях. Каждый из пяти признаков рассматривается ниже отдельно.

Объектом публичной финансовой деятельности выступает финансовая система общества.

Осуществляя эту деятельность, ее субъекты планомерно воздействуют на всю систему финансовых отношений, затрагивают все ее звенья и комплексно приспосабливают ее для целей удовлетворения потребностей общества, так как сложившаяся исторически тенденция по организации и реализации публичных финансовых ресурсов фактически принуждает государство отдавать приоритет данным фундаментальным задачам.

Материальным объектом публичной финансовой деятельности совместно служат фонды денежных средств, как централизованные, так и децентрализованные. Особое место среди них занимают публичные фонды денежных средств. В науке финансового права является популярной теория, согласно которой публично-правовые субъекты, действуя в рамках бюджетного законодательства, управляют денежными фондами (государственными и негосударственными). Однако данная теория подлежит разумной критике, так как нельзя считать ошибочной позицию, согласно которой финансовая деятельность государства неразрывно связана исключительно с предметом финансово-правового регулирования, то есть данная деятельность находится в строгих рамках и может распространяться только на государственные денежные фонды.

Можно прийти к выводу, что публичная финансовая деятельность включает в себя все фонды денежных средств. По своей сути это является материальным выражением финансовой системы. В процессе законодательного регулирования финансовых отношений публично-правовые субъекты в первую очередь предоставляют полномочия субъектам власти. Далее следует установление правового статуса иных субъектов финансовых отношений совместно с

установлением правового статуса фондов денежных средств (как централизованных, так и децентрализованных). Разумным можно считать разделение фондов денежных средств по критерию регламентации, а именно, говоря о публичных финансах, прослеживается жесткое закрепление порядка формирования, распределения и использования. Данный порядок наравне с целевыми направлениями использования зафиксирован финансово-правовыми нормами. Затрагивая децентрализованные фонды, говорить о наличии публичного интереса не приходится, поэтому при использовании их средств существует определенное многообразие. Однако в случае децентрализованных фондов также существует императивное регулирование, но стоит сделать оговорку, что проявляется оно только на стадии реализации публичного интереса.

В части управления и организации денежных фондов внимание субъектов публичного права преимущественно направлено на бюджет. Следовательно, закономерным является вывод, что бюджеты бюджетной системы Российской Федерации лежат в основе всей финансовой деятельности субъектов публичного права и, в частности, бюджетной деятельности. Главенствующее положение бюджетной деятельности подтверждается существующей в науке финансового права теорией А. Э. Лоскутова, гласящей, что денежные средства преимущественно объединены в доходы бюджета и только впоследствии подвергаются распределению и расходованию с целью покрытия статей расхода бюджета[73]. Бюджетная система является критически важным элементом в процессе государственного управления, применяя который субъекты публичного права закрывают рутинные потребности, например решают текущие задачи, например пополнение зарплатных фондов, выплата пенсий и стипендий, а также задачи, требующие сиюминутного решения, например экстренное финансирование устранения последствий аварий и техногенных катастроф. К этому же перечню

[73] Лоскутов А. Э. Распределение налоговых доходов между государственными и местными бюджетами : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 3.

можно также отнести задачи по финансированию технологической отрасли[74]. Стоит отметить, что наличие стадийности у бюджетного процесса и срочный характер закона о бюджете, принимаемого каждый год, равно как и связанное с этим его ограниченное действие, наделяют бюджетную деятельность отличительными чертами – цикличностью и ограниченностью по времени действия.

Прежде чем двигаться дальше, необходимо уточнить понятие бюджета. Его содержание раскрывается как минимум в четырех аспектах, и каждый из них в отдельности дает лишь частичную характеристику.

Материально бюджет представляет собой основной централизованный фонд денежных средств публично-правового образования; от иных публичных фондов он обособлен и учитывается автономно.

Как финансово-плановый акт бюджет имеет временный характер: на очередной финансовый год и плановый период он определяет источники доходов, расходные обязательства и источники покрытия дефицита публично-правового образования.

По правовой форме бюджет – нормативный правовой акт представительного органа (федеральный бюджет утверждается федеральным законом). Форма закона делает бюджетные показатели общеобязательными: финансовое планирование выводится из сферы административного усмотрения и становится предметом законодательного регулирования.

Четвертый, отношенческий аспект для нас наиболее важен. В нем бюджет предстает обособленной группой однородных финансовых отношений по поводу его образования, распределения и использования и непосредственно смыкается с понятием фонда денежных средств, сформулированным в предыдущем параграфе. Р. В. Ткаченко, обосновывая необходимость уточнения категориального аппарата ст. 6 БК РФ, предложил рассматривать бюджет как планируемый, управляемый субъектом публичного права фонд денежных средств, существование которого

[74] Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. М. : Юстиция, 2022. С. 211.

обусловлено необходимостью решения задач, а также выполнения функций обязанностей на публично-правовом уровне[75]. При таком понимании акцент смещается с денежной массы на правовой режим и компетенцию. Это позволяет поставить вопрос о принадлежности к бюджетной системе тех фондовых конструкций, которые в перечне ст. 10 БК РФ формально не названы.

Помимо бюджетов, объектами публичной финансовой деятельности являются иные публичные денежные фонды. Особое место среди них занимают государственные внебюджетные фонды, которым присущи обособленность источников доходов, целевой характер расходования и утверждение бюджета фонда отдельным федеральным законом[76]. Самостоятельным объектом являются резервные и стабилизационные фонды, назначение которых состоит в сглаживании бюджетной волатильности и обеспечении устойчивости публичных финансов при неблагоприятной конъюнктуре[77]. Все перечисленные фонды объединяет то, что их функционирование урегулировано нормами финансового права, а свойства фонда объективируются в полномочиях субъектов, в ведении которых он находится.

Объект публичной финансовой деятельности невозможно окончательно охарактеризовать без установления ее основной цели.

В силу очевидного экономического характера финансовых отношений целью публичной финансовой деятельности является предоставление обществу возможности закрытия его, связанных с публичным интересом, базовых потребностей. Перманентность общественных потребностей обусловливает осуществление субъектами финансовой деятельности их функций на постоянной основе.

В процессе осуществления финансовой деятельности субъекты публичного права непрерывно предоставляют обществу финансовые ресурсы. По мнению

---

[75] Ткаченко Р. В. Концепция бюджетного регулирования в Российской Федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 57.

[76] Бит-Шабо И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов : монография / под ред. Е. В. Покачаловой. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 74.

[77] Земсков В. В. Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов. С. 45.

Н. А. Саттаровой, «первостепенной задачей финансовой деятельности в Российской Федерации приходится покрытие затрат на социально-заказные программы»[78]. Несомненно, государство, как публично-правовой субъект, играет в данном процессе основную роль, так как оно использует бюджет как способ регулирования: без существования бюджета было бы невозможно непрерывное и стабильное социальное, материальное и технологическое развитие всего российского государства. Находясь в тесной связке с финансовыми отношениями, публичная финансовая деятельность выполняет множество задач. Именно через призму публичной финансовой деятельности прослеживаются ключевые функции финансов: контроль, регулирование и распределение[79]. В современных реалиях при наличии регулярных системных кризисов она приобретает дополнительное измерение и играет роль стабилизатора государственной системы.

Наличие у экономических отношений объективного характера, а также способность общества к самостоятельному определению перечня его потребностей не отменяют наличия у российского государства собственных целей и планов по дальнейшему развитию. Это наглядно прослеживается при изучении финансовой политики государства, ведь именно она является способом выражения финансовой деятельности. Как указывала И. В. Рукавишникова, «финансовая деятельность государства (муниципальных образований) непрерывно связана с государственной финансовой политикой, которая в свою очередь представляет из себя ничто иное как перечень целей, задач (как краткосрочных, так и долгосрочных) и методов их реализации, а также методик по анализу для целей выявления оптимальных способов по повышению уровня благосостояния государства и общества»[80].

---

[78] Саттарова Н. А. Принуждение в финансовом праве. М. : Юрлитинформ, 2006. С. 75.

[79] См., напр.: Горбунова О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. в виде науч. докл. … д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 5 ; Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 11.

[80] Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 18.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П указал, что «бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований»[81]. Ст. 75.1 Конституции Российской Федерации содержит в себе перечень условий стабильного экономического роста государства и общества. Эти условия выполняются именно путем осуществления публичной финансовой деятельности.

Таким образом, постоянное покрытие расходов, связанных с социальными и экономическими потребностями, позволяет обеспечить общество возможностью развиваться и качественно повышать уровень жизни, что как раз и является итоговыми целями публичной финансовой деятельности.

Далеко не последнюю роль в процессе достижения этих целей играет бюджетная система. Механизмы бюджетной системы, в частности распределительный и перераспределительный, позволяют предоставить обществу возможность постоянного удовлетворения его потребностей, что в свою очередь неразрывно связано с осуществлением публичных функций. Одна из особенных задач бюджетной деятельности связана с присущим ей механизмом балансирования. Благодаря этому механизму обеспечивается выравнивание доходов и оптимизация расходов бюджетной системы государства и ее бюджетов в частности. Также балансирующий механизм позволяет наделить бюджеты

[81] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

бюджетной системы государства и источниками дохода (как основными, так и производными), и источниками финансирования дефицита.

Сущностным ядром публичной финансовой деятельности являются регулярные, совершаемые на правовой основе, действия определенной категории субъектов, направленные на удовлетворение как публичного интереса, так и иных его категорий.

Наука финансового права исторически трактует термины «субъектный состав публичной финансовой деятельности» и «государственная деятельность» как тождественные. В данном случае под этими терминами следует понимать урегулированную нормами финансового права деятельность органов государственной власти и местного самоуправления деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления[82]. По мнению Е. Ю. Грачевой, «финансовая деятельность играет особую роль в рамках общей деятельности государства. Ее отличительной особенностью является подчинение одновременно трем ветвям власти с оговоркой на пределы их компетенции»[83].

Ядром всей финансовой деятельности общества является деятельность публично-правовых образований. Она, в свою очередь, осуществляется органами публичной власти. Стоит отметить, что публичные финансы по большей части сосредоточены в руках государства, которое за их счет организовывает покрытие расходов. Важно учитывать, что в процессе удовлетворения общественных потребностей участвуют и публичные финансовые ресурсы, состоящие преимущественно из частных финансов, условия участия которых в данном процессе, в свою очередь, регулируются законодателем наравне с централизованными денежными фондами. Таким образом, прямое управление

---

[82] Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С. 57–59. Аналогичная характеристика финансовой деятельности дается и в иных работах, например: Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Е. А. Ровинский. 3-е изд. М. : Юридическая литература, 1978. С. 5 ; Куфакова Н. А. Финансовое право развивающихся стран. М. : Издательство УДН, 1988. С. 3–6 ; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М. : Юристъ, 1996. С. 11 ; Карасева М. В. Финансовое право. Общая часть : учебник. С. 14.

[83] Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. С. 22.

законодателя позволяет финансовой системе в целом сохранять устойчивость и позволяет разграничить термины «финансовая система» и «финансовая деятельность»: финансовая система – объект, а финансовая деятельность – инструмент воздействия на нее.

В нынешних реалиях субъектный состав акторов публичной финансовой деятельности в Российской Федерации не ограничивается исключительно государственными органами и органами местного самоуправления.

Все чаще можно увидеть, как субъекты вне вертикали публичной власти получают от государства его отдельные полномочия. Это обусловлено все большей сложностью экономической системы наряду с динамичным развитием хозяйственных форм. По мнению А. М. Черноверхского, в процессе передачи частным лицам бюджетных полномочий, связанных с бюджетными расходами, законодатель «для целей реализации признанных им общественных интересов определяет их основные источники финансирования и правила его осуществления, то есть отвечает за процесс по их организации»[84].

В связи с вышеуказанным нельзя не согласиться с мнением Е. Ю. Грачевой, которая утверждает, что публичную финансовую деятельность «осуществляют уполномоченные на то органы государственной власти, иные субъекты, наделенные специальными полномочиями, а также муниципальные органы. В то же время практически все без исключения органы государства занимаются финансовой деятельностью»[85]. Данные полномочия реализуются широким перечнем акторов: одновременно органами и законодательной, и исполнительной, и судебной власти, а также органами местного самоуправления и субъектами публичного права на федеральных территориях[86]. Согласно ст. 132 Конституции

[84] Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 37.

[85] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2021. С. 20.

[86] Согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации; государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы. В ст. 12 Конституции Российской

Российской Федерации хоть и ограничены в своих полномочиях, но обладают определенной степенью самостоятельности в части формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также ведения местной налоговой политики. Инструмент бюджетного регулирования позволяет им получать средства, необходимые для осуществления их ограниченного перечня государственных полномочий.

В бюджетной сфере существуют закрепленные правила осуществления финансовой деятельности, устанавливаемые представительными органами государства, его субъектами, а также муниципальными образованиями, которые одновременно используют средства соответствующих бюджетов для финансового обеспечения собственных функций. Органы исполнительной власти совместно с исполнительными органами на уровне местного самоуправления и федеральных территорий реализовывают описанный ранее порядок. От деятельности этих органов зависит процесс формирования ключевых публичных денежных фондов, а также перераспределения средств между ними наравне с использованием централизованных денежных фондов. Также некоторые из этих органов отвечают за управление в финансовой сфере. Немаловажен тот факт, что представители ветви судебной власти также имеют доступ к публичным денежным фондам в части их аккумулирования и использования: согласно ст. 124 Конституции Российской Федерации федеральный бюджет является единственным источником финансирования судов, что позволяет предоставить судебной ветви власти доступ к полному и независимому осуществлению правосудия.

Федерации закреплено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822). Органы государственной власти, иные государственные органы и органы местного самоуправления интегрированы в единую систему публичной власти.

Для целей настоящего исследования принципиально иное разграничение, проходящее не по ветвям власти, а по характеру компетенции.

Большая часть перечисленных субъектов относится к органам общей компетенции, для которых финансовая деятельность носит обеспечивающий характер и сопутствует выполнению основных задач. Стратегическое управление обществом, состоящее из целеопределения для его развития в части финансов, находится в ведении группы органов публичной власти общей компетенции[87].

Однако подробнее стоит рассмотреть органы специальной компетенции, действующие с ними параллельно, но имеющие ключевое отличие. В первую очередь финансовая деятельность для органов специальной компетенции является основополагающей. Выражается она в оперативном управлении данными органами публичной финансовой деятельностью совместно с регулярным управлением финансами. К данным органам относятся Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу, а также Банк России. Именно это разграничение приобретает решающее значение при анализе суверенного фонда, полномочия в отношении которого распределены между органами обеих групп, но реализуются преимущественно органами специальной компетенции.

Отдельного внимания заслуживают субъекты, не входящие в систему органов публичной власти, но наделенные публичными полномочиями в финансовой сфере. Деятельность субъектов публичной финансовой деятельности по праву можно назвать властной. Связано это с их правом управлять финансовой сферой, а также рядом присущих только им властных полномочий[88], однако данное утверждение нуждается в уточнении применительно к названной группе.

Некоторые публичные функции требуют особые инструменты для их реализации. Для этого государством учреждаются публично-правовые компании и государственные корпорации. Это – особая категория юридических лиц,

---

[87] Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 72.

[88] См., напр.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 89 ; Бельский К. С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения. Т. 2. С. 93.

являющихся по совместительству субъектами публичного права[89]. Государство предоставляет им финансовые ресурсы и особые полномочия. Так, например, деятельность государственной корпорации «ВЭБ.РФ» урегулирована Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ[90]. Согласно ст. 3 данного закона «ВЭБ.РФ» действует для целей стабильного экономического роста государства и привлечения иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации.

Показательный пример делегирования дает антикризисное регулирование 2008 года. Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»[91] корпорация, получив от Банка России сумму, эквивалентную 50 млн долларов США, была наделена правом осуществлять кредитование организаций, в том числе в иностранной валюте, для целей погашения кредитов, оформленных ими в иностранных банках до 25 сентября 2008 г., а также выступать в роли цессионария по отношению к иностранным кредиторам этих организаций. Столь радикальные меры были приняты с целью устранения последствий глобального финансового кризиса, поставившего под угрозу устойчивость института кредитования и пошатнувшего национальную экономику РФ. Данный случай является наглядным примером по передаче Банком России публично-правовой компании полномочий по рефинансированию кредитных обязательств российских компаний перед иностранными кредитными организациями. Данное решение, по мнению А. М. Черноверхского, было принято по причине более высокой эффективности субъектов подобного рода при выполнении поставленных перед

[89] См., напр.: Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1 ; Чиркин В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6 ; Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права : сравнительно-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2010.

[90] Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития „ВЭБ.РФ“» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

[91] Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4698.

ними задач, а также в связи с их постоянным участием в соответствующих сферах хозяйствования[92].

К той же группе относятся органы управления государственными внебюджетными фондами, выполняющие управленческую функцию в отношении обособленных публичных фондов, а также Банк России, который в силу ст. 75 Конституции Российской Федерации уполномочен независимо от иных органов государственной власти обеспечивать защиту и устойчивость национальной валюты Российской Федерации. Общим для перечисленных субъектов является то, что публичные полномочия предоставлены им законом адресно и в строго очерченном объеме, а их деятельность в финансовой сфере производна от компетенции публично-правового образования, а не заменяет ее.

Публичную финансовую деятельность осуществляют тем самым различные по своей природе субъекты, объединенные не организационной формой, а нормативно закрепленным полномочием действовать в отношении публичных денежных фондов. Особенным видом публичной финансовой деятельности является бюджетная деятельность. Бюджетным законодательством установлено, что данная деятельность осуществляется субъектами публичного права, а именно путем предоставления соответствующих полномочий органам публичной власти. Ю. А. Крохина справедливо заметила, что особенной функцией бюджетной деятельности является «стабилизация доходной части бюджетной системы Российской Федерации»[93]: Российская Федерация, равно как и ее субъекты, а также федеральные территории и муниципальные образования, использует механизм распределения и перераспределения собственных доходов внутри бюджетной системы с целью минимизации своих расходов.

С точки зрения содержания публичная финансовая деятельность является стадийной, ее стадии взаимосвязаны, осуществляются постоянно и в совокупности

[92] Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации. С. 39.
[93] Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н. И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2002. С. 85.

отражают процесс обращения финансов. Применительно к бюджету они выглядят следующим образом:

– мобилизация доходов – закон устанавливает источники доходов, а уполномоченные органы взимают доходы, зачисляют, учитывают и распределяют их по уровням бюджетной системы;

– распределение и перераспределение – финансовое планирование, определение приоритетов расходов, доходных источников и источников финансирования дефицита;

– использование средств – исполнение бюджета, финансирование расходных полномочий, осуществление выплат;

– контроль – предварительный, текущий и последующий, включая аудит и применение мер ответственности за нарушения финансовой дисциплины.

Деятельность в отношении суверенного фонда осуществляется на тех же стадиях, и на каждой из них закон наделяет органы публичной власти специальными полномочиями. Источники формирования Фонда национального благосостояния определяет п. 3 ст. 96.10 БК РФ; объем средств, направляемых на установленные цели, утверждает федеральный закон о федеральном бюджете (п. 2 ст. 96.10 БК РФ); использовать средства ФНБ допускается только по основаниям, перечисленным в той же статье, а их размещением управляет Министерство финансов Российской Федерации (ст. 96.11 БК РФ); операции со средствами ФНБ учитываются обособленно, отражаются в отчетности (ст. 96.12 БК РФ) и подлежат бюджетному контролю. Считать суверенный фонд пассивным резервом, который лишь хранит средства, поэтому нельзя.

Процесс аккумулирования средств суверенного фонда не является хаотичным и сопряжен с прогнозированием показателей. Дальнейшее распределение и использование данных средств строго регламентировано и допускается исключительно на цели и в объемах в соответствии с утвержденным заранее планом. Сбалансированность публичной финансовой деятельности обеспечивается за счет непрерывной и планомерной смены ее стадий. Ее плановый характер критически важен для стабильного функционирования всей цепочки

финансовой системы. Таким образом, залогом устойчивости как бюджетной системы в целом, так и отдельных бюджетов является осуществляемое в процессе бюджетной деятельности бюджетное планирование. Оно выполняет роль средства предупреждения рисков невыполнения расходных полномочий[94]. На качество бюджетного планирования влияет уровень долговой нагрузки и наличие бюджетных нарушений.

Формы публичной финансовой деятельности установлены нормативно. Главные из них – финансово-плановые акты (бюджет и иные финансовые планы), нормативные правовые акты об источниках доходов и направлениях расходов, правоприменительные акты уполномоченных органов и контрольные акты, в которых фиксируются результаты финансового контроля. Суверенные фонды здесь не исключение. Порядок их функционирования императивно определен нормами бюджетного законодательства и подзаконными актами, принятыми в его развитие, включая правила управления средствами фонда (применительно к Фонду национального благосостояния – постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18).

Наукой финансового права был сформулирован термин «методы финансовой деятельности», являющий собой несколько групп правовых инструментов, используемых законодателем на различных стадиях[95]. Традиционно выделяются три группы методов финансовой деятельности:

– при первичном поступлении денежных средств в фонд проявляется метод мобилизации, который, в свою очередь, включает в себя налоговый и неналоговый методы (в том числе добровольные взносы), самообложение, пошлины и страховые взносы[96];

---

[94] Горбунова О. Н., Вершило Т. А. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления : правовые проблемы и пути решения // Финансовое право. 2018. № 2. С. 17–19.

[95] См., напр.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2021. С. 12–13 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 90.

[96] Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. С. 13.

– финансирование и кредитование, каждое из которых по отдельности является методом распределения денежных средств между фондами[97];

– в соответствии с классификацией Н. И. Химичевой осуществление расчетов в наличной и безналичной форме также является методом использования денежных средств[98].

Приведенная классификация построена по стадиям обращения средств и потому применима к любому публичному фонду. Специфика конкретного фонда проявляется не в наборе методов, а в том, какие из них законодатель допускает и в каком порядке.

Так как публичная финансовая деятельность имеет преимущественно управленческий характер, ей неизбежно свойственна контрольная черта и, соответственно, отдельные задачи и цели. Примечательна точка зрения Е. Ю. Грачевой, которая, анализируя управленческий процесс, приходит к выводу, что контроль является его самостоятельной стадией и «без него невозможно представить любой вид деятельности управляемых объектов (например, производственной, хозяйственной, финансовой и т. д.). Процесс постоянного наблюдения (надзора) за состоянием системы и ее упорядоченностью является контролем»[99]. «Превентивное пресечение фактов бесхозяйственности и расточительности, а также обеспечение соблюдения законов в сферах финансовой и хозяйственной деятельности являются основными целями финансового контроля»[100].

При детальном изучении явления «финансовый контроль» можно обратить внимание, что экономическая и правовая науки имеют в отношении него схожую позицию. В обоих случаях предлагается его рассмотрение в качестве следствия

---

[97] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 1999. С. 31–32.

[98] Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право : учебно-методический комплекс. С. 90–93.

[99] Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 126.

[100] Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 15.

контрольной функции финансов, равно как незаменимого и постоянного направления публичной финансовой деятельности[101]. Эта функция осуществляется «через посредство денег»[102]. Публичный характер финансовой деятельности затрагивает каждую ее стадию и осуществляется он специальными публично-правовыми субъектами, уполномоченными на это государством.

Детальное изучение направленности финансового контроля демонстрирует его сосредоточение на участниках финансовых отношений. В их число входят налогоплательщики, а также субъекты, уполномоченные на администрирование доходов и распоряжение бюджетными средствами. Сам финансовый контроль принято классифицировать на налоговый, бюджетный и валютный. Также к их числу относится банковский надзор. Согласно мнению А. А. Ситника финансовый контроль «являет собой деятельность специальных субъектов, уполномоченных на проверку деятельности субъектов финансовых правоотношений на предмет отсутствия нарушений финансового законодательства и подзаконных нормативных актов с конечной целью обеспечения ее целесообразности и эффективности, а также обеспечения безопасности финансовой системы в целом»[103].

Обращаясь к теории систем, прослеживается центральная роль финансового контроля в публично-управленческой системе. «Являясь звеном механизма государственного управления, финансовый контроль для целей обеспечения сбалансированности финансовой системы также обеспечивает целесообразность и эффективность финансовых операций»[104]. Согласно справедливому замечанию Е. Ю. Грачевой, финансовый контроль распространяет свое действие на широкий

---

[101] См., напр.: Аллахвердян Д. А. Финансы и социалистическое воспроизводство / под ред. К. Н. Плотникова. М. : Финансы, 1971. С. 116 ; Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР. М. : Юридическая литература, 1973 ; Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. С. 24–31.

[102] Гурвич М. А., Ровинский Е. А. Лекции по советскому финансовому праву для студентов ВЮЗИ. М., 1953. С. 5.

[103] Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 29.

[104] Грачева Е. Ю. Правовые основы государственного финансового контроля : монография. М. : Московский институт МВД России, 2000. С. 34.

перечень звеньев общественных отношений. Включая в себя распределительные финансовые отношения, он распространяется на производство, обмен и потребление[105]. Таким образом, финансовый контроль демонстрирует свою ключевую характеристику – способность к управляющему воздействию. Финансовый контроль сосредоточен на своих объектах, коими предстают процессы формирования, перераспределения и использования денежных фондов.

Субъекты управления для целей осуществления дальнейшей регуляторной политики имеют потребность в прозрачных каналах обратной связи, а система публичной финансовой деятельности как раз необходимый для этого инструмент – финансовый контроль. Согласно ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля[106] контроль по своей сути не является конечной целью[107]. Контроль, включенный в регуляторную систему, необходим для выявления нарушений финансового законодательства, регламентированных стандартов, а также превентивного выявления расточительства и неэффективного расходования денежных средств. Своевременное пресечение данных нарушений позволяет пресечь причинение необратимого ущерба, выявить ответственных за это лиц, а также использовать полученный негативный прецедентный опыт для предотвращения подобных событий в будущем. Указанная ранее обратная связь позволяет оценить качество принимаемых решений, изучить перечень мер, предпринятых для решения тех или иных задач, а также оценить, насколько тот или иной объект соответствует критериям, необходимым для выполнения предписаний»[108].

---

[105] Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. С. 14.

[106] Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://docs.cntd.ru/document/901935176 (дата обращения: 10.09.2026).

[107] Лимская декларация закрепляет основные принципы, задачи и цели контроля в финансово-бюджетной сфере. См., напр.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : Юридическая фирма Контракт, 2016. С. 24–27.

[108] Грачева Е. Ю. Правовые основы государственного финансового контроля : монография. С. 34–35.

Таким образом, сложно представить полноценное существование системы публичной финансовой деятельности и, в частности, финансового управления, без самой неотъемлемой составляющей этой системы – финансового контроля.

Разбор пяти признаков дает характеристику публичной финансовой деятельности в целом, однако для целей настоящего исследования такой уровень обобщения недостаточен. Суверенный фонд не соприкасается со всеми сферами, охватываемыми родовым понятием, и обслуживается лишь одной из его подсистем. Установить, какой именно, позволяет обращение к *бюджетной деятельности.*

Публичную финансовую деятельность представляется возможным охарактеризовать как регулируемую нормами финансового права систематизированную совокупность элементов, разделенных в зависимости от сферы отношений, на которые она воздействует. Особое внимание стоит уделить бюджетной деятельности, являющейся видовым понятием публичной финансовой деятельности. Анализируя проявления федерализма в бюджетной сфере. В своих трудах Ю. А. Крохина проводила анализ проявления федерализма в бюджетной сфере. Этот анализ позволил сформулировать определение бюджетной деятельности как «осуществляемую в публичных интересах совокупность действий публично-правовых субъектов, действующих в рамках правового поля, по формированию, распределению и использованию денежных фондов»[109]. В связи с тем, что бюджетная деятельность осуществляется в публичном интересе, может сложиться впечатление, что она является родовым понятием, однако необходимо учитывать узкий перечень ее субъектов, наличие у нее конкретных целей, а также уникального объекта воздействия.

Отдельный разбор бюджетной деятельности необходим здесь не ради полноты изложения. Суверенный фонд представляет собой объект бюджетной деятельности, а не финансовой деятельности вообще, и обоснование этого тезиса требует предварительно установить, чем видовое понятие отличается от родового. Такое сопоставление целесообразно провести по тем же пяти признакам, которые

[109] Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. С. 97.

использовались выше для характеристики публичной финансовой деятельности. Различия обнаруживаются по каждому из них, хотя их значение неодинаково.

Объект. Объектом бюджетной деятельности выступают бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, перечень которых закреплен в ст. 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации[110], а также образуемые в их составе целевые фонды бюджетных средств. Финансовая система, напомним, шире: в нее входят и фонды, не являющиеся бюджетами, – децентрализованные фонды хозяйствующих субъектов, обособленные фонды организаций публичного сектора.

С сужением объекта связано и ужесточение правового режима. Если для некоторых элементов финансовой системы законодатель допускает вариативность при использовании средств, то для бюджетов она исключена. Направления расходования определяются законом о бюджете и сводной бюджетной росписью (ст. 217 БК РФ); отступление от них квалифицируется как нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ).

Цели. Цели бюджетной деятельности выводятся из целей родового понятия, однако сформулированы гораздо конкретнее – в виде принципов бюджетной системы Российской Федерации, перечень которых установлен ст. 28 БК РФ, а содержание раскрыто в последующих статьях главы 5 Кодекса.

Ведущее место среди них занимает принцип сбалансированности бюджета (ст. 33 БК РФ): объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования его дефицита[111].

Если публичная финансовая деятельность в целом направлена на удовлетворение общественных потребностей, то бюджетная деятельность решает более узкую задачу: она обеспечивает финансовое покрытие расходных

---

[110] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[111] Речь идет о юридическом требовании, обращенном к органам, которые составляют и утверждают бюджет. Помимо него, бюджетная деятельность подчинена принципам единства бюджетной системы, самостоятельности бюджетов, адресности и целевого характера бюджетных средств, эффективности их использования и достоверности бюджета.

обязательств конкретного публично-правового образования и равновесие внутри бюджетной системы. Отсюда и ее специфические задачи – выравнивание доходов, оптимизация расходов, наделение бюджетов доходными источниками и источниками финансирования дефицита.

Субъекты. Общей правоспособности органа публичной власти недостаточно для того, чтобы он стал субъектом бюджетной деятельности. Для этого необходимы бюджетные полномочия, прямо предусмотренные бюджетным законодательством, – в этом главное отличие видового понятия от родового по субъектному признаку.

Бюджетный кодекс сам разграничивает бюджетные полномочия по уровням: ст. 7 БК РФ закрепляет бюджетные полномочия Российской Федерации, ст. 8 БК РФ – бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации, ст. 9 БК РФ – бюджетные полномочия муниципальных образований. Внутри каждого уровня компетенция распределяется между участниками бюджетного процесса, перечисленными в ст. 152 БК РФ, причем специализация здесь выражена отчетливо. Финансовый орган составляет проект бюджета и организует его исполнение (ст. 154 БК РФ); главный распорядитель бюджетных средств распределяет бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными получателями (ст. 158 БК РФ); органы внешнего и внутреннего государственного финансового контроля осуществляют бюджетный контроль.

Для дальнейшего анализа отсюда следует существенный вывод. Бюджетная компетенция специальна: из общего статуса органа публичной власти она не выводится. Фактическое участие органа в движении публичных денежных средств не делает его субъектом бюджетной деятельности, если соответствующих полномочий закон ему не предоставил. Поэтому, установив, какие органы обладают полномочиями в отношении конкретного фонда, можно с достаточной определенностью решить, относится ли этот фонд к объектам бюджетной деятельности.

Содержание. Основным направлением бюджетной деятельности, являющейся составляющей публичной финансовой деятельности, является систематизация составляющих финансовых отношений, а также придание им правового характера. Данная систематизация предполагает под собой делегирование субъектам публичного права полномочий на получение и использование доходов, осуществление расходов, равно как и полномочий по их перераспределению, а также дополнительных полномочий по определению источников финансирования дефицита и государственного долга. Предполагается, что комплекс данных мер позволит системе находиться в урегулированном состоянии.

Подчиняясь финансово-правовым нормам, бюджетные отношения по своей сути являются семейством бюджетных правоотношений, которым свойственно соподчинение как по вертикали, так и по горизонтали. В процессе осуществления деятельности по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, а также их утверждению и исполнению проявляются процессуальные бюджетные правоотношения, которые в свою очередь являются составляющей родового понятия бюджетных правоотношений. В их структуру входят и процессуальные бюджетно-правовые отношения, возникающие при составлении и рассмотрении проектов бюджетов, утверждении и исполнении бюджетов, контроле их исполнения, а также составлении, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности.

Применяя широкое толкование, систему межбюджетных правоотношений можно определить как осуществляемую в процессе возникновения материальных бюджетных правоотношений совокупность правоотношений по распределению и перераспределению денежных средств между бюджетами. В связи с возникновением данных правоотношений уместно будет обратить внимание на методы бюджетного регулирования, применяемые субъектами публичного права в процессе распределения и перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами бюджетной системы. Порядок и условия методов бюджетного регулирования устанавливаются бюджетным законодательством Российской

Федерации. Более подробное изучение данных методов выходит за рамки настоящего параграфа и проводится автором в третьей главе исследования.

На данном же этапе необходимо сместить фокус на разделение бюджетной деятельности на стадии. Первая стадия – распределительная. Во время ее осуществления субъекты публичного права устанавливают источники доходов и покрытия дефицита бюджетов бюджетной системы, а также полномочия по расходованию их средств. С наступлением перераспределительной стадии происходит перераспределение доходов, расходов и источников финансирования дефицита. Осуществляются они тем же самым субъектным составом, что и на распределительной стадии, путем предоставления кредитов и финансирования субъектам публичного права.

Контроль. Бюджетный контроль, являясь неотъемлемым видом проанализированного ранее финансового контроля, осуществляется субъектами публичного права, а также лицами, которым они делегировали соответствующие полномочия[112]. Так как бюджетная деятельность является публичной, то проведение постоянного бюджетного контроля является обязательным на всех ее стадиях. Особая значимость бюджетного контроля отмечается в Лимской декларации, в которой он характеризуется как часть управления публичными финансами.

В работах О. В. Болтиновой бюджетный контроль представляется как деятельность публично-правовых субъектов, а также узко специализирующихся контрольных субъектов по проверке бюджета на соответствие критериям законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности формирования, распределения (перераспределения) и использования»[113].

---

[112] Л. Я. Хорина указывает, что бюджетный контроль является самостоятельным видом государственного финансового контроля (Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. М. : Проспект, 2005. С. 91), а И. И. Кучеров разъясняет, что государственный финансовый контроль и бюджетный контроль соотносятся как общее и частное (Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. С. 243).

[113] Болтинова О. В., Петрова И. В. Бюджетный контроль : учебное пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 29–30.

При более узком трактовании наукой финансового права принято считать бюджетный контроль видом деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, а также специальных субъектов, которым были делегированы соответствующие полномочия[114]. В таком значении он и регламентирован бюджетным законодательством. Законодателем в ст. 265 БК РФ закреплена классификация бюджетного контроля на внешний и внутренний. Полномочия на осуществление внешнего бюджетного контроля предоставлены Счетной палате Российской Федерации на федеральном уровне, контрольно-счетным органам на уровне субъектов, а также органам местного самоуправления на местном уровне. Внутренний бюджетный контроль осуществляется на трех уровнях соответственно, однако с иным составом акторов: Федеральное казначейство на федеральном уровне, органы исполнительной власти (государственного и финансового контроля) на региональном уровне, а также администрации на местном уровне.

На основании вышеизложенного безусловным становится наличие у бюджетного контроля функций родового по отношению к нему финансового контроля. Получаемая в процессе осуществления бюджетного контроля по каналам обратной связи информация критически важна для законодателя, преследующего цель формирования упорядоченной и стабильной бюджетной системы.

Проведенное сопоставление позволяет заключить, что бюджетная деятельность выделяется в системе публичной финансовой деятельности по совокупности всех пяти признаков, а не по одному из них. Ее объект ограничен бюджетами и образуемыми в их составе целевыми фондами, цели формализованы в принципах бюджетной системы, субъектный состав определяется наличием специальных бюджетных полномочий, содержание распределено по стадиям бюджетного процесса, а контроль имеет собственный правовой режим. Установленные различия дают критерии, по которым далее проверяется принадлежность суверенного фонда к объектам бюджетной деятельности.

---

[114] Д. Л. Комягин трактует бюджетный контроль узко, как профессиональный финансовый контроль (Казна и бюджет : монография / отв. ред. Д. Л. Комягин. М. : Наука, 2014. С. 285–286).

Применение выработанных критериев к *суверенному фонду* Российской Федерации показывает, что он отвечает каждому из них.

По объекту. Материальным выражением суверенного фонда служат бюджетные средства федерального бюджета, учитываемые обособленно в составе его доходов, расходов и источников финансирования дефицита. Фонд не образует имущественной массы, отделенной от бюджета, и не обладает правосубъектностью. Он существует внутри бюджета как целевой фонд бюджетных средств, а следовательно, входит в тот круг объектов, который выше очерчен для бюджетной деятельности.

По целям. Назначение суверенного фонда прямо связано с обеспечением сбалансированности федерального бюджета, то есть с той специфической задачей, которая отличает бюджетную деятельность от публичной финансовой деятельности в целом. Горизонт реализации соответствующих публичных интересов при этом выходит за пределы одного бюджетного цикла, и это обеспечивает суверенному фонду особое положение в рассматриваемой группе объектов.

По субъектам. Функционирование суверенных фондов выражается в специальных полномочиях органов публичной власти, действующих от имени публично-правового образования на федеральном уровне. Такая модель обусловлена конституционным разграничением предметов ведения. Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесены финансовое, валютное и кредитное регулирование, федеральный бюджет и федеральные экономические службы, что составляет конституционную основу для создания и функционирования федеральных публичных фондов стратегического назначения. Из положений ст. 72 Конституции Российской Федерации о совместном ведении в сфере общих принципов налогообложения и социального обеспечения можно заключить, что отдельные направления использования централизованных на федеральном уровне фондов способны затрагивать как общефедеральные, так и совместные публичные интересы. Федеральный характер суверенного фонда обусловлен, следовательно, и

экономической целесообразностью, и конституционной логикой разграничения финансовой компетенции между уровнями публичной власти.

Существенно и то, что полномочия в отношении суверенного фонда распределены между органами общей и специальной компетенции. Решения о направлениях использования средств принимает Правительство Российской Федерации в установленных законом рамках, а повседневное управление средствами фонда закреплено за органом специальной компетенции. Такое распределение соответствует выявленному выше признаку специальности бюджетной компетенции и подтверждает, что суверенный фонд обслуживается именно бюджетной деятельностью.

По содержанию. Функционирование суверенного фонда охватывает все стадии бюджетной деятельности. Фонд формируется на стадии мобилизации доходов; зачисление средств и определение их объема относятся к распределительной стадии; направление средств на установленные законом цели происходит на стадии использования. Ни одна из стадий не выпадает, и этим суверенный фонд отличается от резервов, существующих вне бюджетного процесса.

По контролю. Операции со средствами суверенного фонда находятся в сфере бюджетного контроля, как он регламентирован ст. 265 БК РФ, то есть подчинены специальному режиму, более узкому, чем финансовый контроль в широком смысле. Внешний контроль осуществляет Счетная палата Российской Федерации, внутренний – Федеральное казначейство. Это обстоятельство имеет самостоятельное значение: принадлежность фонда к объектам бюджетной деятельности проверяется в том числе по применяемому к нему правовому режиму контроля.

Приведенные признаки в совокупности позволяют рассматривать суверенный фонд как самостоятельный объект бюджетной деятельности, имеющий стратегическое значение в системе таких объектов. Сосредоточение полномочий в отношении фонда на федеральном уровне закономерно, поскольку фонд предназначен для реализации наиболее значимых публичных интересов.

Таким образом, публичная финансовая деятельность представляет собой деятельность публично-правовых субъектов, заключающуюся в формировании, распределении (перераспределении) и использовании фондов денежных средств, составляющих финансовую систему Российской Федерации, а также финансовом контроле на всех ее стадиях.

Не менее важной для целей реализации публичных функций государства является бюджетная деятельность, осуществляемая публично-правовыми субъектами и отдельными уполномоченными лицами, основной направленностью которой является формирование, распределение (перераспределение) и расходование средств из бюджетов бюджетной системы государства, а также целевых фондов бюджетных средств. От родового понятия ее отличают ограниченный объект, цели, формализованные в принципах бюджетной системы, специальный характер бюджетной компетенции, стадийность содержания и собственный правовой режим контроля.

Суверенный фонд следует рассматривать как самостоятельный объект бюджетной деятельности. Этот вывод обусловлен спецификой стратегических целей фонда, его правовой формы, методологии финансовой деятельности в отношении него и полномочий органов публичной власти. Полномочия эти сосредоточены на федеральном уровне, что закономерно следует из целевого назначения суверенного фонда как инструмента реализации наиболее важных публичных интересов.

Глава 2. Суверенный фонд Российской Федерации как финансово-правовая категория

2.1. Понятие и юридические признаки суверенного фонда Российской Федерации в свете сравнительно-правового исследования зарубежного опыта

Как было указано в предыдущей главе настоящего исследования, одним из атрибутивных свойств финансов выступает их направленность на удовлетворение различных общественных потребностей, наличие у финансов, по меткому выражению Э. А. Вознесенского, «общественного назначения»[115]. В процессе публичной финансовой деятельности финансы используются законодателем как экономический регулятор[116] для достижения разнообразных общественных целей, которые получают правовое преломление в виде признаваемых государством публичных интересов. Финансы обеспечивают тем самым реализацию публичных интересов в государстве и обществе[117]. Публичные интересы, актуальные для государства в тот или иной период времени, находят свое отражение в структуре финансовой системы страны, то есть в архитектуре ее фондовой организации. Целевые фонды денежных средств образуются, распределяются и используются, а их функционирование контролируется при осуществлении публично-правовыми образованиями и иными компетентными субъектами публичной финансовой деятельности непосредственно для удовлетворения релевантных публичных интересов.

Основу финансовой системы Российской Федерации составляет бюджетная система: именно через нее реализуются наиболее значимые публичные интересы. Суверенные фонды занимают в ней особое место, поскольку позволяют

---

[115] Вознесенский Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. М. : Финансы, 1974. С. 13.

[116] Аллахвердян Д. А. Финансово-кредитный механизм развитого социализма. М. : Финансы, 1976. С. 95–96.

[117] Частный интерес, как справедливо указывал Л. Эрхард, может быть однозначно оправдан только тогда, когда он одновременно служит интересам общества (Эрхард Л. Благосостояние для всех. М. : Начала-Пресс, 1991. С. 13).

юридически обособить часть публичных ресурсов для достижения стратегически значимых целей. Общие свойства фонда денежных средств были рассмотрены в первой главе. В настоящем параграфе рассматриваются дополнительные признаки, которые определяют специфику суверенного фонда как особой финансово-правовой конструкции.

Из признаков фонда денежных средств для дальнейшего анализа существенны четыре: публичная целевая направленность; нормативно установленный порядок формирования, распределения и использования обособленно учитываемых средств; специальный субъектный состав; закрепленная финансовым законодательством система полномочий и контрольных процедур. Специфику *суверенного фонда* следует искать в тех дополнительных свойствах, которые придают этим признакам особое содержание.

Прежде чем обратиться к тому, как эти признаки преломляются в конструкции суверенного фонда, целесообразно рассмотреть зарубежный опыт. Российская модель формировалась с учетом уже существовавших образцов, и сопоставление с ними позволяет точнее определить, какие ее элементы заимствованы, а какие представляют собой собственное решение законодателя.

Публичные фонды, аккумулирующие сырьевые доходы государства, к началу 2000-х годов уже существовали в ряде стран. Сам термин «суверенный фонд» (sovereign wealth fund) появился позднее: в 2005 году его предложил А. Розанов для обозначения принадлежащих государству фондов накопленного национального богатства, обособленных как от золотовалютных резервов, так и от бюджета текущих расходов[118].

Типология таких фондов закреплена в документах Международного валютного фонда, где по основной цели создания выделено пять их типов[119]. Стабилизационные фонды призваны ограждать бюджет и экономику от колебаний цен на сырьевые товары. Сберегательные фонды для будущих поколений преобразуют доходы от невозобновляемых ресурсов в диверсифицированный

[118] Rozanov A. Who Holds the Wealth of Nations? P. 52–57.
[119] Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda. P. 5.

портфель финансовых активов. Помимо них, выделяются резервные инвестиционные корпорации, создаваемые для повышения доходности валютных резервов, фонды развития и пенсионные резервные фонды. Для российской модели ориентирами послужили прежде всего два фонда – старейший суверенный фонд Кувейта и фонд Норвегии, который в международных исследованиях принято считать эталоном прозрачности.

Кувейтская правовая модель организации суверенных резервов сложилась раньше других. Ее истоки восходят к Kuwait Investment Board – органу, учрежденному в 1953 году (за восемь лет до обретения Кувейтом независимости) для инвестирования избыточных нефтяных доходов. В 1976 году был образован Фонд будущих поколений (Future Generations Fund). Законом № 47 1982 года создан единый специализированный управляющий орган с собственной правосубъектностью – Kuwait Investment Authority (KIA). От имени государства он управляет Общим резервным фондом и средствами Фонда будущих поколений. Функции этих пулов различны: Общий резервный фонд выполняет казначейскую и стабилизационную функции и используется для финансирования государственных расходов, Фонд будущих поколений служит межпоколенческому сбережению. В Фонд будущих поколений законодательство предписывает регулярно направлять часть государственных доходов; изъятие его активов допускается только на основании закона.

Особенностью кувейтской модели является ограниченный режим публичного раскрытия информации. Так, в Законе № 47 1982 года содержится запрет на публичное разглашение сведений о деятельности KIA и устанавливается ответственность за неправомерное раскрытие. При этом KIA представляет сведения об активах и результатах деятельности органам государственной власти и парламенту. Здесь можно увидеть, что кувейтская модель сочетает

стабилизационный и сберегательный пулы активов с единым специализированным публичным управляющим органом[120][121].

Норвежская модель оформилась позднее кувейтской и основывалась на иных правилах бюджетной деятельности. Государственный нефтяной фонд Норвегии был учрежден актом парламента 1990 года, однако первое фактическое перечисление средств в фонд состоялось лишь в 1996 году. В 2006 году он получил современное наименование – Government Pension Fund Global (GPFG). Фонд не является самостоятельным юридическим лицом: Министерство финансов несет общую ответственность за его управление, а средства для инвестирования отражаются в форме кронового депозита Министерства финансов в Norges Bank. Оперативное управление осуществляет Norges Bank через Norges Bank Investment Management в пределах мандата Министерства финансов. Государственные нефтегазовые доходы сначала учитываются в государственном бюджете, и лишь затем чистый денежный поток от нефтегазовой деятельности в полном объеме перечисляется из бюджета в GPFG. Институционально фонд, следовательно, встроен в бюджетно-фискальный механизм государства[122].

Центральным элементом норвежской фискальной конструкции с 2001 года служит бюджетное правило. Оно увязывает использование средств фонда с ожидаемой реальной доходностью его капитала; первоначально ориентир составлял 4%, в 2017 году он был снижен до 3%. Правило применяется гибко, с учетом состояния экономики, а трансферты из GPFG на покрытие ненефтяного дефицита государственного бюджета осуществляются на основании решений Стортинга. Благодаря этому текущие бюджетные расходы отделяются от

[120] Law No. 47 of 1982 Establishing the Kuwait Investment Authority (Kuwait) [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. URL: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026) ; Decree Law No. 106 of 1976 Concerning the Future Generations Fund (Kuwait) [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. URL: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026).

[121] About KIA [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. URL: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026) ; Governance & Transparency [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. URL: https://www.kia.gov.kw/governance-transparency/ (дата обращения: 13.09.2026).

[122] The history [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. URL: https://www.nbim.no/en/the-fund/the-history/ (дата обращения: 13.09.2026).

краткосрочных колебаний нефтегазовых доходов, а сбережения сохраняют межпоколенческий характер. Следует оговориться, что, несмотря на наименование, GPFG не является пенсионным фондом, основанным на индивидуальных страховых взносах: он предназначен для поддержки государственных сбережений и долгосрочного использования нефтяных доходов. Отчетность фонда отличается высокой степенью публичности; этические принципы его инвестиционной деятельности установлены в 2004 году[123].

Сопоставление двух национальных моделей позволяет выделить различные подходы к правовой организации суверенных резервов. В Кувейте управление двумя резервными пулами от имени государства осуществляет специализированный публичный орган с собственной правосубъектностью. Норвежский GPFG юридическим лицом не является; он встроен в государственный бюджетно-фискальный механизм, а полномочия распределены между Стортингом, Министерством финансов и Norges Bank. Различны и правила движения средств. Кувейтская конструкция предписывает обязательное направление части государственных доходов в межпоколенческий резерв, норвежское бюджетное правило ограничивает прежде всего использование уже накопленного нефтегазового богатства, ориентируясь на ожидаемую реальную доходность фонда. Задача у обеих моделей общая – ограничить зависимость текущих государственных расходов от сырьевых доходов, однако юридические средства ее решения различаются[124].

Развитие национальных моделей суверенных фондов получило международное институциональное выражение. В 2008 году Международная

---

[123] The Norwegian Fiscal Policy Framework [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Norway : офиц. сайт. URL: https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/economic-policy/economic-policy/id418083/ (дата обращения: 13.09.2026) ; National Budget 2022: The fiscal policy framework [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Norway : офиц. сайт. URL: https://www.regjeringen.no/en/national-budget/2022/id2871447/ (дата обращения: 13.09.2026) ; The history // Norges Bank Investment Management.

[124] Law No. 47 of 1982 Establishing the Kuwait Investment Authority ; Decree Law No. 106 of 1976 Concerning the Future Generations Fund ; Meld. St. 1 (2023–2024). The National Budget 2024 [Электронный ресурс] / Ministry of Finance of Norway. Ch. 3.1. URL: https://www.regjeringen.no/en/documents/meld.-st.-1-20232024/id2998356/ (дата обращения: 13.09.2026).

рабочая группа суверенных фондов выработала 24 общепринятых принципа и практики. Это так называемые Сантьягские принципы; они носят добровольный характер и ориентированы на надлежащее управление, прозрачность, подотчетность и взвешенную инвестиционную деятельность. В 2009 году на основе этой рабочей группы был учрежден Международный форум суверенных фондов. Кувейт, Норвегия и Россия входили в число участников рабочей группы, выработавшей Сантьягские принципы. Тем самым суверенные фонды получили опору в международном финансовом «мягком праве»[125].

В Российской Федерации были восприняты элементы обеих моделей, однако постепенно выработана собственная национальная правовая конструкция. От норвежского опыта в отечественную модель перешла идея обособления нефтегазовых доходов с использованием цены отсечения, урегулированная бюджетным правилом, которое в финансово-правовой литературе нередко ассоциируют с норвежским образцом[126]. Правовой алгоритм, при котором управляющим бюджетными средствами суверенного фонда выступает высший финансовый орган, также близок норвежскому решению. Целевой характер бюджетных средств российского суверенного фонда во многом созвучен кувейтскому аналогу. Вместе с тем российская модель строилась на собственной, ранее сложившейся традиции публичного резервирования, и зарубежный опыт послужил для нее ориентиром, переосмысленным применительно к отечественной бюджетной системе[127].

Установленные два полюса дают систему координат, в которой далее мы попытаемся рассмотреть каждый юридический признак суверенного фонда, отметив при этом, как ключевые признаки фонда денежных средств проявляются в

---

[125] Santiago Principles : Generally Accepted Principles and Practices [Электронный ресурс] / International Working Group of Sovereign Wealth Funds. 2008. URL: https://www.ifswf.org/santiago-principles (дата обращения: 13.09.2026) ; Kuwait Declaration [Электронный ресурс] / International Forum of Sovereign Wealth Funds. URL: https://ifswf.org/santiago-principles-landing/kuwait-declaration (дата обращения: 13.09.2026).

[126] См., например: Кудрин А. Л. Стабилизационный фонд : зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. 2006. № 2. С. 28–45.

[127] См.: Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 100–115.

процессе формирования, распределения и использования суверенного фонда в современных социально-экономических и политических условиях.

Как и любой фонд денежных средств, суверенный фонд формируется для удовлетворения различных потребностей общества. Находясь в распоряжении государства, суверенный фонд служит финансовому обеспечению публичных функций и публичных интересов стратегического характера. Стратегический характер этих интересов проявляется в двух взаимосвязанных аспектах. Во-первых, их реализация выходит за пределы одного бюджетного цикла: денежные средства аккумулируются, распределяются и используются в горизонте, существенно превышающем финансовый год и плановый период. Во-вторых, такие интересы связаны с базовыми условиями существования и развития государства – достижением национальных целей развития, устойчивостью финансовой системы, целостностью и стабильностью государственного суверенитета.

Стратегическая направленность суверенного фонда проявляется в том, что часть доходов, полученных государством в текущем периоде, не расходуется немедленно, а сохраняется для использования в будущем – когда поступления от экспорта сырья сократятся или прекратятся. Иными словами, фонд обеспечивает публичные интересы, не ограниченные рамками одного бюджетного периода. На первый взгляд, именно продолжительность накопления и является признаком, определяющим правовую природу суверенного фонда. Однако сам по себе срок накопления правового значения не имеет, поскольку является лишь результатом действия правил, по которым фонд пополняется и расходуется. Правовое значение имеет закрепленное законодательством правило, в силу которого часть публичных ресурсов не может быть израсходована на текущие нужды. При этом норвежское и кувейтское законодательство показывают, что соответствующие ограничения могут быть введены на разных стадиях движения средств. Норвежское бюджетное правило касается изъятий из GPFG: перечисление средств фонда на покрытие ненефтяного дефицита государственного бюджета ориентировано на ожидаемую реальную доходность капитала фонда, которая с 2017 года принимается равной 3 процентам. Кувейтский Декрет-закон № 106 1976 года, напротив, связал

пополнение Фонда будущих поколений с поступлением доходов: в фонд подлежало направлению не менее 10 процентов годовых доходов государства. Законом № 18 2020 года это отчисление поставлено в зависимость от наличия профицита бюджета, однако конструкция обязательного пополнения сохранена[128]. Одна модель, таким образом, ограничивает расходование накопленного, другая – предписывает само накопление. Общим для обеих является юридическое отделение части публичных ресурсов от текущего потребления, продолжительность накопления, в свою очередь, имеет второстепенное значение.

Сопоставим этот опыт с российскими бюджетными резервами. Резервные фонды исполнительных органов государственной власти и местных администраций, предусмотренные статьей 81 БК РФ, создаются в расходной части соответствующих бюджетов прежде всего для финансового обеспечения непредвиденных расходов. Резервный фонд субъекта Российской Федерации по статье 81.1 БК РФ имеет иное назначение и представляет собой часть средств бюджета субъекта, предназначенную для исполнения его расходных обязательств при недостаточности доходов. От обеих конструкций суверенный фонд отличается сочетанием стратегического назначения, специального механизма формирования, обособленного режима управления активами и особых условий использования средств; временной горизонт – лишь одно из этих различий. Н. А. Поветкина справедливо обращает внимание на специфическое целевое и функциональное назначение суверенных фондов, инвестиционный характер их деятельности и особый порядок управления активами – признаки, которые выводят их за пределы традиционной модели бюджетного резервного фонда[129].

Второй признак связан с источниками формирования и учетом средств. Как и любой фонд денежных средств, суверенный фонд, помимо особого целевого

[128] The Norwegian Fiscal Policy Framework // Ministry of Finance of Norway ; Decree Law No. 106 of 1976 Concerning the Future Generations Fund ; Budget 2021/2022 [Электронный ресурс] / Ministry of Finance, The State of Kuwait. 2021. P. 2. URL: https://www.mof.gov.kw/MofBudget/PDF/Budget22-21eng.pdf (дата обращения: 19.10.2026).
[129] Там же, с. 115.

назначения, имеет императивно определенные источники формирования, а аккумулированные в нем средства учитываются обособленно.

Источники формирования суверенных фондов определяются юридически по-разному, и от избранной конструкции зависит, насколько фонд связан с текущей бюджетной конъюнктурой. В Кувейте установлен норматив обязательного направления части государственных доходов в Фонд будущих поколений. Иначе этот вопрос решен в Чили. Закон № 20.128 о фискальной ответственности 2006 года создал институциональную основу для накопления бюджетных сбережений, возникающих при применении правила структурного (циклически скорректированного) баланса, и управления ими; Экономический и социальный стабилизационный фонд получает положительный остаток, определяемый после предусмотренных законом корректировок и перечислений. Норвежская модель, в свою очередь, предусматривает перечисление в GPFG всего чистого денежного потока государства от нефтегазовой деятельности[130].

В Российской Федерации специальный порядок формирования Фонда национального благосостояния установлен статьями 96.6 и 96.10 БК РФ. Согласно пункту 3 статьи 96.10 БК РФ источниками формирования ФНБ являются дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, определяемые в порядке статьи 96.6 БК РФ, а также доходы от управления средствами ФНБ. Вместе с тем зачисление в ФНБ доходов от управления его средствами временно приостановлено до 1 февраля 2029 года, и, очевидно, современному исследователю следует учитывать это при описании фактически действующей модели. Специальный, нормативно определенный характер источников формирования отличает ФНБ от многих иных внутрибюджетных фондов и от государственных

[130] Decree Law No. 106 of 1976 Concerning the Future Generations Fund ; Economic and Social Stabilization Fund [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Chile : офиц. сайт. URL: https://www.hacienda.cl/english/work-areas/international-finance/sovereign-wealth-funds/economic-and-social-stabilization-fund (дата обращения: 13.09.2026) ; Frequently Asked Questions [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Chile : офиц. сайт. URL: https://www.hacienda.cl/english/work-areas/international-finance/sovereign-wealth-funds/frequently-asked-questions (дата обращения: 13.09.2026) ; Meld. St. 1 (2023–2024). The National Budget 2024. Ch. 3.1.

внебюджетных фондов, ресурсная база которых строится на иных юридических основаниях, включая страховые взносы[131].

Бюджетные средства суверенных фондов, существовавших в Российской Федерации, всегда учитывались обособленно в составе федерального бюджета. Однако в законодательной практике зарубежных стран встречаются и иные варианты учета, различающиеся по глубине обособления.

В норвежской модели самостоятельное юридическое лицо для GPFG не создается: средства для инвестирования отражаются в форме кронового депозита Министерства финансов в Norges Bank, а управляет ими центральный банк в соответствии с мандатом, установленным министерством. В Кувейте институционально обособлен сам управляющий субъект – KIA, который обладает собственной правосубъектностью и управляет государственными резервными активами от имени государства. Наиболее выраженную организационно-бюджетную обособленность демонстрирует модель Азербайджана. Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики (SOFAZ), созданный в 1999 году, действует как государственный внебюджетный фонд и самостоятельное юридическое лицо; для него ежегодно утверждается собственный бюджет доходов и расходов, исполняемый через государственное казначейство. При этом расходы SOFAZ, за отдельными исключениями, по законодательству Азербайджана учитываются и в составе ежегодного консолидированного государственного бюджета[132].

Азербайджанский опыт имеет для настоящего исследования особое значение. Он показывает, что собственный ежегодно утверждаемый бюджет суверенного

---

[131] Бит-Шабо И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов : монография. С. 122–125.

[132] Annual Report 2025 [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. URL: https://www.nbim.no/en/news-and-insights/reports/2025/annual-report-2025/ (дата обращения: 13.09.2026) ; Law No. 47 of 1982 Establishing the Kuwait Investment Authority ; FAQ [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. URL: https://www.oilfund.az/en/fund/press-room/question-and-answer (дата обращения: 13.09.2026) ; Annual Report 2023 [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. URL: https://www.oilfund.az/en/report-and-statistics/report-archive (дата обращения: 13.09.2026).

фонда совместим с казначейским исполнением его расходов и внешним государственным контролем. Организационно-бюджетное обособление фонда, следовательно, не означает его выведения из системы публичного финансового учета и контроля[133].

Обособление средств суверенного фонда обеспечивается прежде всего специальным юридическим порядком их формирования, распределения и использования; отражение в бюджетной отчетности является лишь внешним выражением этого порядка. Именно специальный порядок позволяет раздельно прогнозировать доходы фонда, планировать его расходы и размещать остатки, не ограничиваясь пределами очередного бюджетного цикла. Распределять и использовать средства суверенного фонда, как правило, допускается лишь при наличии установленных финансовым законодательством оснований, в установленных формах и для указанных стратегических целей.

В Кувейте таким основанием служит специально принимаемый закон, в Норвегии – утверждаемый Стортингом годовой бюджет в пределах правила ожидаемой доходности. Сходная конструкция действует и в Российской Федерации: направить средства суверенного фонда на текущие нужды без нормативно закрепленного основания юридически невозможно. Обособленный учет суверенного фонда означает, иными словами, самостоятельный и уникальный правовой режим его бюджетных средств[134].

Этот тезис подтверждается и тем, что источник формирования суверенного фонда отличается от обычных публичных доходов не только по видовому признаку. С ним связан особый набор юридических фактов, при наступлении которых соответствующие публичные доходы обращаются в состав суверенного фонда.

---

[133] FAQ // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan ; General information [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. URL: https://www.oilfund.az/en/fund/Governance/information (дата обращения: 13.09.2026).

[134] Бит-Шабо И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов : монография. С. 122–125.

Различия юридически значимых условий формирования и использования суверенных фондов наглядно проявляются при сопоставлении национальных моделей. В Норвегии в GPFG перечисляется весь чистый денежный поток государства от нефтегазовой деятельности, а ограничение действует главным образом на стадии обратного трансферта средств в государственный бюджет. В Чили объем средств, направляемых в стабилизационный фонд, зависит от показателей бюджетного баланса и установленных законом корректировок, связанных с правилом структурного баланса. Российская конструкция, напротив, связывает выделение дополнительных нефтегазовых доходов с превышением фактического объема нефтегазовых доходов над базовым объемом. Тем самым сходная стабилизационная задача реализуется посредством различных юридических механизмов[135].

Похожий порядок, который будет подробно проанализирован в следующей главе настоящего исследования, предусмотрен ст. 96.6 БК РФ для отечественного суверенного фонда. Нефтегазовые доходы федерального бюджета сопоставляются с базовыми нефтегазовыми доходами, которые рассчитываются исходя из установленных БК РФ базовых цен на нефть, природный газ и отдельные виды моторного топлива. Положительная разница между ними образует дополнительные нефтегазовые доходы и подлежит зачислению в ФНБ (п. 3 ст. 96.6, п. 3 ст. 96.10 БК РФ). Такой порядок формирования средств фонда является частью метода бюджетного регулирования, направленного на обеспечение сбалансированности бюджетной системы. Одновременно он служит дополнительным правовым критерием, отличающим суверенный фонд от иных бюджетных фондов и от публичных внебюджетных фондов. Источниками последних являются закрепленные законом виды доходов постоянного характера (например, страховые взносы), и объем таких поступлений поддается планированию с достаточной точностью. Объем дополнительных нефтегазовых доходов зависит от мировых цен на сырье и курса рубля, поэтому надежно

[135] Meld. St. 1 (2023–2024). The National Budget 2024. Ch. 3.1 ; Economic and Social Stabilization Fund // Ministry of Finance of Chile.

спланировать его нельзя. В законе о федеральном бюджете он закрепляется лишь как прогноз, который в отдельные годы равен нулю[136].

С особенностями формирования связан и обособленный учет средств суверенного фонда. Поскольку в фонд поступает изменяющаяся из года в год часть нефтегазовых доходов, а расходоваться его средства могут только на установленные цели и в установленных пределах, эти средства должны быть отделены от прочих средств бюджета. Бюджетное законодательство определяет ФНБ как часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению (п. 1 ст. 96.10 БК РФ), а сами средства учитываются на отдельных банковских счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Банке России (п. 1 ст. 96.12 БК РФ). Раздельное отражение поступлений в фонд, использования его средств и временно свободного остатка позволяет прогнозировать и планировать показатели фонда и контролировать каждую операцию с его средствами. Тем самым законодатель обеспечивает целевое использование фонда и ограничивает дискрецию органов публичной власти и иных субъектов, в распоряжении которых находятся его средства.

Третий признак касается субъектного состава. Функционирование фонда денежных средств проявляется в публичной финансовой деятельности различных субъектов финансового права. Суверенный фонд, как правило, централизован и находится в исключительном распоряжении органов высшего уровня публичной власти. В Российской Федерации объем средств ФНБ, направляемых на предусмотренные БК РФ цели, устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете (п. 2 ст. 96.10 БК РФ). Управление средствами фонда осуществляет Министерство финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а отдельные полномочия по управлению могут осуществляться Банком России (п. 1 ст. 96.11 БК РФ).

[136] Федеральный закон от 28.11.2025 № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // СЗ РФ. 2025. № 48. Ст. 7237. Пункт 1 ст. 1 данного закона прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2026 год не содержит.

Управление суверенными фондами за рубежом также отличается высокой степенью централизации, хотя компетенция между органами распределена в каждой стране по-своему. В Норвегии ответственность за GPFG возложена на Министерство финансов, оперативное управление осуществляет Norges Bank, а решения о правовом положении фонда и о перечислении его средств в государственный бюджет принимает Стортинг. KIA в Кувейте управляется советом директоров, состав которого определен Законом № 47 1982 года: в него входят должностные лица финансово-экономического блока и пять членов, назначаемых эмирским декретом. В Азербайджане деятельность SOFAZ контролирует Наблюдательный совет, члены которого назначаются Президентом; совет рассматривает проект годового бюджета фонда, его отчетность и заключения аудиторов, а сам бюджет и инвестиционная политика фонда утверждаются Президентом[137]. Эти модели, на наш взгляд, объединяет сосредоточение ключевых полномочий на общегосударственном уровне при различном сочетании парламентского, правительственного и специализированного управления.

В Российской Федерации суверенные фонды исторически формировались на федеральном уровне, а правовое регулирование порядка формирования и использования Фонда национального благосостояния закрепляется на уровне федерального бюджетного законодательства. ФНБ является частью средств федерального бюджета, в отношении которых бюджетным законодательством установлен специальный правовой режим формирования, учета, управления, использования и контроля. При этом соответствующие полномочия распределены между федеральными органами публичной власти. Федеральный характер ФНБ

[137] About the fund [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. URL: https://www.nbim.no/en/about-us/about-the-fund/ (дата обращения: 13.09.2026) ; Law No. 47 of 1982 Establishing the Kuwait Investment Authority ; About KIA [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. URL: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 24.10.2026) ; Supervisory Board [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. URL: https://www.oilfund.az/en/fund/Governance/supervisory (дата обращения: 13.09.2026) ; Investment policy [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. URL: https://www.oilfund.az/en/investments/investment (дата обращения: 13.09.2026) ; Order of the President of the Republic of Azerbaijan on the Execution of the Budget of the State Oil Fund for 2020 [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. URL: https://oilfund.az/en/fund/documents/fund-budget/74 (дата обращения: 24.10.2026).

обусловлен, таким образом, прежде всего его местом в механизме федерального бюджета и закрепленной БК РФ системой компетенции. Само по себе это не означает конституционного запрета субъектам Российской Федерации создавать иные резервные или целевые фондовые конструкции, однако такие фонды не обладают правовым режимом ФНБ и не могут быть отождествлены с суверенным фондом Российской Федерации.

Четвертый признак, на котором бы хотелось остановиться, – это специальная система полномочий и финансового контроля. Особый правовой режим суверенного фонда проявляется в системе компетенции субъектов, участвующих в его функционировании. При этом сам фонд не может быть отождествлен с совокупностью полномочий: объектом соответствующих финансовых правоотношений выступают публичные денежные средства, организованные в специальную фондовую конструкцию, тогда как полномочия компетентных органов образуют юридическое содержание деятельности по их формированию, распределению, управлению, использованию и контролю. Для суверенных фондов характерны повышенная специализация такой компетенции и нормативное ограничение усмотрения субъектов, принимающих решения в отношении аккумулированных активов.

Рассмотренные выше зарубежные модели по-разному распределяют полномочия по формированию, использованию и управлению средствами. Например, в Норвегии правовая рамка фонда определяется законом и бюджетным процессом, трансферты из GPFG в бюджет санкционируются Стортингом, а инвестиционное управление осуществляет Norges Bank в пределах мандата Министерства финансов и с операционной самостоятельностью при принятии инвестиционных решений. В Кувейте правила формирования Фонда будущих поколений установлены законом, изъятие его активов требует законодательного основания, а непосредственное управление государственными резервами осуществляет KIA от имени государства. Тем самым полномочия собственника

публичных средств, органа бюджетного решения и профессионального управляющего могут быть институционально разведены[138].

В Российской Федерации федеральным бюджетным законодательством императивно устанавливаются специальные полномочия органов публичной власти по формированию, распределению и использованию суверенного фонда. Эти полномочия не относятся к числу общих бюджетных полномочий, реализуемых при исполнении федерального бюджета, и закреплены за конкретными федеральными органами публичной власти в специальном порядке. Как и в зарубежных аналогах, указанные полномочия подразделяются на полномочия по формированию денежных средств фонда, полномочия по их распределению и полномочия по их использованию. Отдельной группой, отличающей суверенный фонд от других фондов денежных средств, являются полномочия по управлению временно свободными денежными средствами данного фонда.

Отметим, что указанные специальные полномочия входят в юридическое содержание бюджетного правила как первичного метода бюджетного регулирования. Их первичный характер выражается в том, что применение предусмотренного законодательством механизма определяет особый режим части средств федерального бюджета еще на стадии их первоначального распределения и обособления в составе ФНБ. Полномочия по управлению средствами фонда образуют самостоятельный функциональный блок внутри данного правового режима и выражают его инвестиционную составляющую. Тем самым наличие специальных полномочий характеризует не суверенный фонд как абстрактную категорию во всех правопорядках, а конкретный способ юридической организации его функционирования в российской бюджетной системе. Более подробно речь об этом пойдет в третьей главе настоящего исследования.

[138] Meld. St. 1 (2023–2024). The National Budget 2024. Ch. 3.1 ; About the fund // Norges Bank Investment Management ; Decree Law No. 106 of 1976 Concerning the Future Generations Fund ; Law No. 47 of 1982 Establishing the Kuwait Investment Authority.

Наконец, важным элементом системы полномочий являются полномочия по осуществлению финансового и бюджетного контроля за функционированием суверенного фонда. Эти полномочия реализуются на каждом этапе функционирования фонда: при операциях по формированию, при процедурах размещения средств и при использовании бюджетных средств фонда.

Контрольные полномочия в зарубежных правопорядках распределены по той же логике, что и управленческие. В Азербайджане расходы SOFAZ исполняются через государственное казначейство; Наблюдательный совет рассматривает годовой отчет и финансовую отчетность вместе с заключением независимого аудитора, кроме того, фонд подотчетен Счетной палате. Контроль за KIA в Кувейте многоуровневый: ее счета проверяют внешние аудиторы, сведения об активах представляются Государственному аудиторскому бюро, отчетность и результаты управления – Совету министров и Национальному собранию. В Норвегии общую ответственность за управление GPFG несет Министерство финансов, а внешний парламентский контроль за деятельностью министерства осуществляется через систему государственного аудита. Инвестиционная самостоятельность управляющего субъекта, как видно из приведенных примеров, сочетается с бюджетной, аудиторской и парламентской подотчетностью[139].

Особый порядок финансового контроля за операциями с денежными средствами суверенных фондов объясняется стратегическим характером их целевого назначения. Кроме того, он необходим для ограничения дискреции органов исполнительной власти при принятии решений о расходовании средств.

Рассмотренные правовые признаки позволяют отграничить суверенный фонд от смежных финансово-правовых конструкций организации бюджетных отношений.

---

[139] FAQ // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan ; Supervisory Board // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan ; Governance & Transparency // Kuwait Investment Authority ; Adherence of the Government Pension Fund Global (GPFG) to the Santiago Principles [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Norway : офиц. сайт. URL: https://www.regjeringen.no/en/documents/adherence-of-the-government-pension-fund-global-gpfg-to-the-santiago-principles/id2986987/ (дата обращения: 13.09.2026).

Ближе всего к суверенному фонду по внешним признакам стоят резервные фонды исполнительных органов (ст. 81 БК РФ), однако устроены они иначе. Такой фонд предусматривается в расходной части бюджета, его размер не может превышать 3 процентов общего объема расходов (п. 3 ст. 81), а средства направляются на непредвиденные расходы текущего года – аварийно-восстановительные работы, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций (п. 4 ст. 81) – по решению Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации или местной администрации (п. 5 ст. 81). Резервный фонд субъекта Российской Федерации (ст. 81.1 БК РФ) предназначен для исполнения расходных обязательств субъекта при недостаточности доходов его бюджета; порядок его формирования и использования устанавливает закон субъекта. В обоих случаях это резерв на текущий финансовый год. Пополнение таких фондов не поставлено в зависимость от превышения доходов над установленным законом уровнем, а особого порядка управления накопленными средствами, подобного ст. 96.11 БК РФ, для них не предусмотрено.

От государственных внебюджетных фондов Фонд национального благосостояния отличают функциональное назначение, характер источников формирования, природа обеспечиваемых обязательств и режим управления средствами. Отметим, что в рассматриваемом случае критерий уровня бюджетной системы, в рамках которого происходит формирование соответствующих фондов, для разграничения рассматриваемых фондов не подходит, поскольку бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, как и федеральный бюджет, относятся к первому уровню бюджетной системы (ст. 10 БК РФ).

Заметим, что в составе федерального бюджета образуются и другие целевые фонды, например Федеральный дорожный фонд (ст. 179.4 БК РФ). Он тоже представляет собой часть средств бюджета, обособленную по целевому признаку. Однако объем его ассигнований утверждается исходя из прогнозируемых доходов от акцизов на нефтепродукты и иных заранее известных поступлений (пп. 2, 4

ст. 179.4), а используются эти ассигнования на дорожную деятельность в том же году. В свою очередь неиспользованный остаток лишь увеличивает фонд следующего года. Средства дорожного фонда, иными словами, предназначены для текущих расходов, а не для сбережения на будущие периоды.

На наш взгляд, с финансово-правовых позиций суверенный фонд Российской Федерации представляет собой фонд денежных средств (финансовый фонд), который отличают следующие признаки:

а) его средства предназначены для финансового обеспечения публичных интересов стратегического характера – достижения национальных целей развития Российской Федерации, сохранения устойчивости ее финансовой системы, целостности и стабильности государственного суверенитета;

б) источники его формирования прямо названы в бюджетном законодательстве: это дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета и доходы от управления средствами фонда, зачисление которых в настоящее время приостановлено (п. 3 ст. 96.10 БК РФ); средства фонда учитываются обособленно (ст. 96.12 БК РФ), а распределяются и используются только по основаниям, в формах и на цели, предусмотренные финансовым законодательством;

в) фондом распоряжается Российская Федерация в лице компетентных федеральных органов публичной власти, а порядок его функционирования и финансового контроля за ним устанавливает федеральное бюджетное законодательство;

г) полномочия органов публичной власти по формированию, распределению и использованию средств фонда закреплены федеральным бюджетным законодательством как специальные; вместе они образуют юридическое содержание бюджетного правила – первичного метода бюджетного регулирования. Отдельную группу составляют полномочия по управлению временно свободными средствами фонда: их назначение – сохранить эти средства и обеспечить их доходность в долгосрочной перспективе.

Полагаем, что ни один из названных признаков, взятый в отдельности, не позволяет отграничить ФНБ от иных фондов. Квалификация фонда в качестве суверенного возможна лишь по совокупности перечисленных выше признаков.

Консолидация данных признаков позволяет нам сформулировать дефиницию суверенного фонда и понимать его как сложное правовое явление, представляющее собой особую юридическую форму организации бюджетных отношений с целью бесперебойного финансового обеспечения реализации определенных законодателем стратегических целей развития общества, а также ряда приоритетных текущих задач и публичных потребностей, без решения которых невозможно достижение стратегических национальных целей.

Заметим также, что действующая российская модель суверенного фонда отличается двойственностью. Законодатель прямо сохраняет бюджетную принадлежность фонда, определяя его как часть средств федерального бюджета. Вместе с тем средства фонда в высокой степени обособлены нормативно, учетно и функционально: для них установлены специальные источники формирования, цели, порядок управления, условия использования, правила учета и отчетности. ФНБ поэтому не может быть сведен ни к обычному бюджетному резерву, ни к государственному внебюджетному фонду – он представляет собой особую финансово-правовую конструкцию внутри федерального бюджета.

Сочетание формальной принадлежности ФНБ федеральному бюджету со значительной самостоятельностью его правового режима ставит вопрос о том, в полной ли мере существующая законодательная конструкция отражает специфику возникающих бюджетных отношений. Для ответа на него необходимо обратиться к действующему правовому регулированию ФНБ, оценить степень его нормативной и учетной обособленности и рассмотреть возможность квалифицировать его как самостоятельный бюджет в материально-правовом смысле – при том что такого статуса в действующей структуре бюджетной системы Российской Федерации у него нет.

2.2. Правовое регулирование Фонда национального благосостояния Российской Федерации

Правовое регулирование суверенных фондов в Российской Федерации развивалось вслед за изменением объективных экономических потребностей общества, которые вызывали к жизни различные модификации правовых форм общегосударственных резервов. В этом развитии можно выделить четыре последовательных этапа.

Первый этап (1998–2003 гг.) характеризуется преобладанием внутрибюджетных резервных образований, которые самостоятельной конструкции суверенного фонда еще не образовывали. На втором этапе (2004–2007 гг.) был создан прообраз современного суверенного фонда – Стабилизационный фонд Российской Федерации, специальный фонд бюджетных средств для долгосрочной макрофинансовой стабилизации. Третий этап (2008–2017 гг.) характеризуется разделением единой фондовой конструкции на два целевых финансовых инструмента в форме Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Четвертый этап, начавшийся в 2018 г. и продолжающийся по настоящее время, связан с консолидацией публичного резервирования в материальном активе Фонда национального благосостояния и переформатированием порядка его функционирования с изменением правовой конструкции бюджетного правила и расширением его инвестиционной функции, что подлежало дальнейшей модификации в условиях международного санкционного давления[140].

В такой хронологической последовательности и следует анализировать изменение целей, источников формирования, направлений использования и правовых инструментов регулирования суверенных фондов в России. Каждый переход между этапами сопровождался принятием акта, вносившего изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, что позволяет проследить эволюцию не только по доктринальным характеристикам, но и по нормативному материалу.

[140] Финансовое право : учебник для бакалавров / Е. Ю. Грачева, Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова и др. ; под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2014. С. 421.

Качественно новым этапом развития правовых механизмов публичного резервирования стало создание Стабилизационного фонда Российской Федерации. Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации»[141] Кодекс[142] был дополнен главой 13.1 «Стабилизационный фонд Российской Федерации», вступившей в силу с 1 января 2004 г. Учреждение фонда ознаменовало переход от традиционных внутрибюджетных резервов к специальной фондовой конструкции макрофинансовой стабилизации, ориентированной на управление конъюнктурными нефтегазовыми доходами федерального бюджета.

Источником формирования Стабилизационного фонда согласно главе 13.1 БК РФ являлась часть доходов федерального бюджета, образующаяся за счет превышения фактической цены на нефть над установленным базовым уровнем, то есть часть дополнительных нефтегазовых доходов. В отличие от обычных внутрибюджетных резервных фондов, Стабилизационный фонд формировался на основе особого механизма изъятия сверхдоходов. На уровне финансового законодательства был, таким образом, реализован подход, при котором отдельный вид доходов нормативно обособляется и получает специальный юридический режим, отличный от режима прочих доходов бюджета.

В финансово-правовой литературе Стабилизационный фонд рассматривается как первая в современной России модель централизованного публичного фонда стабилизационного типа, обладающего признаками суверенного резервного фонда. Е. Ю. Грачева и Н. М. Артемов отмечают, что от традиционных бюджетных резервов эту конструкцию отличали масштаб аккумулирования средств, специальный источник формирования и макроэкономическая направленность целей использования[143]. Назначение фонда состояло в обеспечении устойчивости

---

[141] Федеральный закон от 23.12.2003 № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5036.

[142] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

[143] Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2014. С. 560.

федерального бюджета и снижении зависимости финансовой системы от колебаний сырьевых цен; покрытие отдельных непредвиденных расходов в его задачи не входило.

Стабилизационный фонд обладал выраженной фондовой обособленностью и специальным правовым режимом. Его средства учитывались отдельно, в общий объем текущих бюджетных ассигнований не включались и могли использоваться лишь при наступлении установленных нормативных условий. Этот императивный порядок соответствует пониманию публичного денежного фонда как обособленной совокупности средств с целевым назначением и ограниченным порядком расходования.

Существенная правовая особенность Стабилизационного фонда – его тесная связь с бюджетным правилом. Уже на этом этапе в механизме бюджетного регулирования была реализована модель, при которой использование сырьевых доходов на текущие расходы ограничивалось, а часть их направлялась в стратегическое накопление. Стабилизационный фонд можно поэтому рассматривать как раннюю форму правового объективирования бюджетного правила в национальной системе управления публичными финансами.

С созданием Стабилизационного фонда ситуационное резервирование уступило место системному механизму финансовой стабилизации, нормативно встроенному в бюджетное законодательство. По наблюдению Н. А. Поветкиной, на этом этапе складывается модель публичного фонда, предназначенного для решения макрофинансовых задач и обладающего элементами инвестиционного режима размещения средств; это сближает его с последующими конструкциями суверенных фондов[144].

В правовой конструкции Стабилизационного фонда бюджетная природа сочеталась с элементами автономного фондового режима. Фонд находился в доходной и потенциально в расходной части федерального бюджета, однако порядок формирования и использования его средств устанавливался бюджетным

[144] Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 101.

законодательством особо и отличался от общих правил исполнения федерального бюджета. Эта двойственность правовой природы впоследствии получила развитие в регулировании Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Стабилизационный фонд Российской Федерации следует, на наш взгляд, считать первой институционально оформленной моделью суверенного публичного резервного фонда в национальной финансовой и правовой системах. С его создания началось формирование специализированных фондов макрофинансовой стабилизации, основанных на фондовой обособленности средств, нормативном механизме резервирования конъюнктурных доходов и специальном правовом режиме использования ресурсов.

Третий этап развития правового регулирования публичных резервных фондов связан с реформой 2007–2008 гг. Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ[145] в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие формирование с 1 января 2008 г. двух самостоятельных фондов: Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. На смену единой модели макрофинансового резервирования пришла дифференцированная система публичных фондов, различающихся целями, функциями и правовым режимом использования средств.

Механизм разделения был закреплен нормативно. В соответствии с пунктом 15 статьи 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ средства Стабилизационного фонда Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 г. подлежали зачислению в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния не позднее 1 февраля 2008 г. Объем зачисления в Резервный фонд исчислялся как 10 процентов прогнозируемого на 2007 г. объема валового внутреннего продукта; оставшиеся средства зачислялись в Фонд национального благосостояния[146]. Речь

[145] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

[146] Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 101, 104.

шла не только об организационном перераспределении ресурсов. Сформировались два различных правовых режима публичного резервирования: стабилизационный (кратко- и среднесрочный) и обеспечительно-инвестиционный (долгосрочный).

Резервный фонд и его финансово-правовое регулирование были ориентированы преимущественно на бюджетную стабилизацию и покрытие дефицита федерального бюджета при снижении нефтегазовых доходов. Средства фонда использовались для компенсации выпадающих бюджетных доходов и поддержания сбалансированности бюджетной системы. В финансово-правовой литературе Резервный фонд рассматривался в качестве одного из инструментов обеспечения устойчивости федерального бюджета, позволяющего сглаживать влияние неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на исполнение расходных обязательств государства. Его формирование и использование осуществлялись в рамках установленного бюджетным законодательством механизма регулирования нефтегазовых доходов федерального бюджета, получившего дальнейшее развитие в конструкции бюджетного правила[147]. Перечень юридических фактов и направлений использования средств фонда был ограничен и императивно привязан к задачам обеспечения устойчивости бюджетной системы.

Фонд национального благосостояния отличался от Резервного фонда прежде всего широкими полномочиями компетентных публичных субъектов по инвестиционному размещению временно свободных средств. При управлении Резервным фондом, перед которым стояли в основном стабилизационные задачи, ориентировались на краткосрочные, высоколиквидные и низкорисковые инструменты размещения. Размещение средств Фонда национального благосостояния, напротив, предполагало использование более сложных инвестиционных инструментов на длительный срок. Это различие вытекало из

[147] Саттарова А. А. К вопросу о возможных стратегиях использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния // Финансовое право. 2008. № 7. С. 18–22 ; Чебыкина Н. Р. Практика создания, функционирования и реформирования стабилизационных фондов (на примере законодательства РФ и Норвегии) // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 2 (19). С. 45–51.

функционального назначения фондов и усиливало инвестиционную составляющую правового режима ФНБ.

Разделение фондов привело к формированию двух типов публичных фондовых конструкций и, соответственно, двух наборов средств финансово-правового регулирования. Е. Ю. Грачева указывала, что Резервный фонд и Фонд национального благосостояния различались и по целям, и по юридической логике использования средств: первый выступал инструментом бюджетного выравнивания, второй – инструментом долгосрочного публичного обеспечения и инвестирования[148]. Функциональное размежевание двух фондов публичного резервирования получило нормативное закрепление.

Правовая дифференциация проявлялась также в порядке управления средствами фондов и в допустимых направлениях их обращения. Резервный фонд был жестче связан с бюджетным процессом и параметрами исполнения федерального бюджета на текущий период. Для Фонда национального благосостояния была предусмотрена более сложная с точки зрения распределения бюджетных полномочий модель управления активами и более широкий набор допустимых финансовых операций, что приближало его к международным моделям суверенных фондов.

В результате разделения Стабилизационного фонда в российском праве сложилась двухкомпонентная модель публичного резервирования. Первый компонент – бюджетно-стабилизационный – его воплощал Резервный фонд: он накапливал нефтегазовые доходы на случай их падения, чтобы покрыть дефицит федерального бюджета, и поэтому его средства размещались в надежные и ликвидные активы. Второй компонент – долгосрочно-обеспечительный, находивший свое отражение в Фонде национального благосостояния: он создавался для обеспечения пенсионной системы в отдаленной перспективе, и его средства можно было размещать на длительный срок в более доходные инструменты. Вместе с тем дальнейшее развитие получил только второй

[148] Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (70). С. 59.

компонент. Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета»[149] Резервный фонд был упразднен: статья 96.9 БК РФ утратила силу, а средства фонда подлежали зачислению в ФНБ не позднее 1 февраля 2018 г. Задача покрытия дефицита федерального бюджета при этом не исчезла – тем же законом она была возложена на ФНБ (п. 1 ст. 96.10 БК РФ в редакции Федерального закона № 262-ФЗ). С этого момента современная модель суверенного фонда в российском праве отождествляется с Фондом национального благосостояния, который выполняет обе функции – стабилизационную и долгосрочно-обеспечительную.

Хотя Резервный фонд просуществовал всего десять лет, разделение 2008 года стало ключевым этапом в развитии российских суверенных фондов. Законодатель впервые закрепил различие между краткосрочной бюджетной стабилизацией и долгосрочным публичным резервированием, грань между которыми, однако, в последующем будет размыта.

Четвертый этап начался после упразднения Резервного фонда и связан уже не с созданием новых фондов, а с постепенным изменением порядка функционирования ФНБ. Расширялись направления использования его средств, усложнялись правила их инвестиционного размещения, а после 2022 года нормативная модель приспосабливалась к внешнеэкономическим ограничениям. Если первоначально ФНБ рассматривался как инструмент долгосрочного обеспечительного резервирования, то в дальнейшем его правовая конструкция приобрела выраженные черты публичного инвестиционного фонда стратегического назначения.

Одним из главных направлений этой трансформации стало изменение полномочий по инвестиционному размещению средств ФНБ. Так, п. 4 ст. 96.11 БК РФ в действующей редакции позволяет размещать средства ФНБ не только в

[149] Федеральный закон от 29.07.2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4811.

иностранную валюту и долговые обязательства иностранных государств и международных финансовых организаций, но и в российские активы – государственные ценные бумаги Российской Федерации, депозиты в ВЭБ.РФ и кредитных организациях, долговые обязательства и акции юридических лиц, в том числе ценные бумаги, связанные с самоокупаемыми инфраструктурными проектами из перечня, который утверждает Правительство Российской Федерации. В науке отмечается, что расширение инвестиционных возможностей усложняет правовую природу ФНБ и требует специальной регламентации отбора проектов, оценки рисков и контроля за эффективностью размещения средств[150].

Наиболее значимым из этих изменений стало закрепление возможности финансировать за счет средств ФНБ инфраструктурные и системно значимые проекты. Согласно п. 8 ст. 96.10 БК РФ средства ФНБ могут размещаться на субординированных депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» для финансирования самоокупаемых инфраструктурных проектов, согласно п. 9 той же статьи – на субординированных депозитах в российских кредитных организациях. В обоих случаях требуется отдельное решение Правительства Российской Федерации, а перечень проектов утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р. Инвестиционный характер ФНБ при этом усилился, и он приблизился к зарубежным суверенным фондам, ориентированным на долгосрочные стратегические вложения[151]. Полагаем, что после этих изменений в правовой природе ФНБ сочетаются признаки бюджетного фонда, публичного резерва и государственного инвестиционного инструмента.

Внутри четвертого этапа можно выделить самостоятельный период – приспособление нормативной модели ФНБ к санкционным ограничениям, начавшееся в 2022 году. Оно выразилось в следующих решениях:

---

[150] Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 104.

[151] Петрикова Е. М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка. С. 40.

– Федеральным законом от 9 марта 2022 г. № 53-ФЗ[152] в перечень разрешенных активов включены государственные ценные бумаги Российской Федерации, причем на их покупку, как и на покупку акций российских эмитентов, не распространяется ограничение п. 4.1 ст. 96.11 БК РФ;

– в конце 2022 года Министерство финансов Российской Федерации утвердило новую нормативную структуру ликвидных активов ФНБ: предельные доли китайских юаней и золота повышены до 60 и 40 процентов, а остатки в фунтах стерлингов и японских иенах обнулены[153];

– с 1 января 2024 г. до 1 января 2027 г. действие пп. 4 и 4.1 ст. 96.11 БК РФ приостановлено, и условия размещения средств на этот период определяют ежегодные федеральные законы[154].

Именно на четвертом этапе за ФНБ окончательно закрепились признаки суверенного фонда в том значении, которое было обосновано нами ранее в предыдущем параграфе.

Анализ четырех этапов обнаруживает две закономерности. Первая касается содержания: каждое изменение целей публичного резерва влекло за собой изменение полномочий органов публичной власти. Вторая касается формы: ни один переход между этапами не был оформлен отдельным законом о фонде, всякий раз законодатель вносил изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Исходя из этого, как мы полагаем, можно сделать вывод о том, что законодатель с самого начала рассматривает суверенный фонд как элемент бюджетной системы, а

[152] Федеральный закон от 09.03.2022 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „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“» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 09.03.2022.

[153] Минфин обновил нормативную структуру ФНБ [Электронный ресурс] // Вечерняя Москва. 2022. 30 декабря. URL: https://vm.ru/news/1022641-minfin-obnovil-normativnuyu-strukturu-fnb (дата обращения: 24.10.2026).

[154] Правовые последствия этих изменений рассматриваются во втором параграфе третьей главы.

не как самостоятельный субъект или имущественный комплекс, обособленный от бюджета[155].

Ключевая особенность современной модели заключается в том, что закрепление правового режима образования и функционирования ФНБ, а также управление им осуществляется исключительно на федеральном уровне. Согласно п. «з» ст. 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесены федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, а также финансовое, валютное и кредитное регулирование. Суверенный фонд образуется в составе федерального бюджета, поэтому бюджетные отношения, связанные с его функционированием, регулируются федеральным законодательством и реализуются исключительно в пределах компетенции федеральных органов публичной власти[156]. Такое построение обусловлено уровнем публичного интереса, который обеспечивается за счет средств фонда. Как отмечает Э. Д. Соколова, денежные ресурсы включаются в сферу властного регулирования и подчиняются целям публичного интереса соразмерно его уровню[157]. Концентрацию бюджетных полномочий в отношении ФНБ на федеральном уровне поддерживает и Н. А. Поветкина[158].

Базовые параметры функционирования ФНБ установлены главой 13.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации[159]. Конкретные ежегодные характеристики доходов, расходов и временно свободного остатка бюджетных средств устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на

---

[155] Под влиянием как экономических, так и политических факторов бюджетная деятельность постепенно усложнялась, и суверенный фонд приобрел нынешнюю форму – обособленной части средств федерального бюджета с особым порядком образования и использования (п. 1 ст. 96.10 БК РФ), встроенной в правовой механизм бюджетного регулирования.

[156] Суверенного фонда субъекта Российской Федерации или муниципального образования Бюджетный кодекс не предусматривает: глава 13.2 посвящена только ФНБ, а резервный фонд субъекта Российской Федерации по ст. 81.1 БК РФ (как было показано в предыдущем параграфе) суверенным фондом не является.

[157] Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С. 57.

[158] См., напр.: Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 100–115.

[159] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

очередной финансовый год и плановый период. Подзаконное регулирование осуществляется актами Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации в пределах, установленных федеральным бюджетным законодательством.

Подзаконный уровень регулирования играет в этой модели заметную роль. К нему относится прежде всего постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»[160], определяющее общие правила размещения и управления его средствами. На ведомственном уровне примером служит приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 июля 2014 г. № 58н, регламентирующий порядок расчетов при размещении средств ФНБ в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов. Такие акты конкретизируют условия реализации соответствующих бюджетных полномочий и процедурные аспекты управления средствами ФНБ.

В современной правовой форме Фонд национального благосостояния обладает всеми основополагающими юридическими свойствами суверенных фондов, причем каждое из них законодатель наделил определенными особенностями. В совокупности эти характеристики выражают сущность ФНБ как уникального фонда денежных средств, функционирующего в особом порядке, установленном федеральным бюджетным законодательством. Рассмотрим их последовательно.

В функциональном предназначении Фонда национального благосостояния сосредоточены фундаментальные цели бюджетной деятельности Российской Федерации, от достижения которых зависит финансовое обеспечение системообразующих публичных интересов стратегического, общенационального характера. Согласно ст. 96.10 БК РФ к целям ФНБ относятся:

а) обеспечение сбалансированности федерального бюджета;

---

[160] Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 270.

б) обеспечение сбалансированности бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в части обязательного пенсионного страхования;

в) софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации;

г) публичная поддержка формирования долгосрочных сбережений.

Рассмотрим подробнее каждую из перечисленных целей.

Сбалансированность бюджета является одним из базовых принципов организации бюджетной системы Российской Федерации и содержится в ст. 33 БК РФ. Данный принцип содержит публичную обязанность компетентных публично-правовых субъектов по принятию мер, направленных на обеспечение пропорционального расходования бюджетных средств по отношению к поступающим в бюджет доходам, а также источникам финансирования бюджетного дефицита, которые, в свою очередь, снижаются на суммы выплат из бюджета, связанные с их возвратом, а также с изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

По мнению В. М. Родионовой, «отличительной чертой бюджета является его сбалансированность. Она является выражением корреляцией показателей его доходности, расходной части, а также его поступлений. От этих показателей напрямую зависит способность бюджета сохранять стабильность в кризисные периоды»[161]. Реальным отражением социально-экономического развития соответствующего публично-правового образования и показателем эффективности финансовой деятельности его органов публичной власти является именно сбалансированность бюджета. Исходя из этого качества, сбалансированность бюджета как интегральный принцип организации бюджетной деятельности на всех уровнях публичной власти всегда находилась в фокусе научных исследований[162].

---

[161] Родионова В. М. Сбалансированность бюджетов : теоретический и правовой аспекты // Финансы. 2012. № 4. С. 55.

[162] См., напр.: Бочкарева Е. А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2014 ; Кузнецова Е. В. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы. 2011. № 2. С. 15–

Сбалансированность бюджета и, в более широком смысле, сбалансированность национальной бюджетной системы является фактором «финансовой стабильности и устойчивого макроэкономического развития Российской Федерации»[163]. Соответственно, от уровня сбалансированности всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации зависит ее стабильное существование и развитие государственной финансовой системы. Таким образом, основной задачей субъекта публичного права в процессе осуществления бюджетной деятельности становится сбалансированность бюджета. Ключевой функцией государства для целей его непрерывного социально-экономического развития и удовлетворения публичных потребностей общества является организация сбалансированной бюджетной системы.

Федеральный бюджет является системообразующим элементом бюджетной системы Российской Федерации, легальная структура которой содержится в ст. 10 БК РФ. В правовой характеристике федерального бюджета воплощены такие свойства бюджетной системы, справедливо отмеченные Н. А. Шевелевой, как иерархичность и централизация[164]. Указанная характеристика означает, что в системе сформировано состояние фактической подчиненности нижестоящих бюджетов вышестоящим, выражающееся в их финансовой и правовой зависимости. На уровне Российской Федерации сосредоточены наиболее значимые бюджетные полномочия (ст. 7 БК РФ), которым соответствуют наиболее широкие налоговые полномочия и расходные обязательства. Федеральный бюджет выступает основным донором межбюджетных трансфертов для иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласимся с мнением Н. А. Шевелевой, что в бюджетной системе федеральный бюджет «используется для сохранения целостности России,

---

19 ; Кривоносова Н. Я. Теория и практика сбалансированности бюджетов субфедерального уровня // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2013. № 6. С. 63.

[163] Кузнецова Ж. С. Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета : дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2010. С. 9.

[164] Шевелева Н. А. Бюджетная система России : опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб. : Издательство Санкт-Петербургского университета, 2004. С. 21–39.

преодоления кризисных ситуаций в экономике, решения острейших социальных проблем»[165]. Федеральный бюджет является главным источником обеспечения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации, а следовательно, и ее финансовой системы. Финансовая устойчивость Российской Федерации является фактором обеспечения ее национальной безопасности, ее территориальной целостности, незыблемости государственного суверенитета. Наличие такой устоявшейся взаимосвязи между экономическими и правовыми явлениями подчеркивается в трудах многих представителей финансово-правовой науки, справедливо указывающих на наличие у государства неотъемлемого атрибута, финансового суверенитета[166]. В самом общем значении под финансовым суверенитетом следует понимать правовое состояние государства, которому присущи независимость процесса денежного обращения, создания, распределения (перераспределения), а также использования фондов денежных средств, и прежде всего бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, преследующей цели удовлетворения потребностей общества и публичных интересов на своей территории[167].

Федеральный бюджет и его собственная сбалансированность являются, следовательно, ключевым фактором обеспечения финансового суверенитета Российской Федерации во всех его проявлениях. Поддержание и гарантированность этой сбалансированности приобретают роль особенно значимой функции в процессе бюджетной деятельности Российской Федерации, стратегическое финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных средств Фонда национального благосостояния.

Изложенное во многом распространяется и на сбалансированность бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации. Последний является источником финансового обеспечения государственного пенсионного

---

[165] Там же, с. 5.

[166] Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 25.

[167] Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. С. 803.

обеспечения, обязательного пенсионного страхования и прочих значимых мер социальной защиты российского общества[168]. Значение сбалансированности, а значит, непрерывности функционирования данного бюджета, для поддержания социальной стабильности в российском обществе, его политического равновесия, а следовательно, государственного и финансового суверенитета, не поддается сомнению. За счет бюджетных средств Фонда национального благосостояния обеспечивается тем самым стратегическое равновесие финансовой системы Российской Федерации.

Третья цель отличается от первых двух по своей направленности. Если обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования обращено к публично-правовым образованиям и их бюджетам, то софинансирование добровольных пенсионных накоплений обращено непосредственно к гражданам как участникам соответствующих правоотношений.

Правовым основанием реализации данной цели служит Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»[169]. Механизм заключается в следующем: публично-правовое образование принимает на себя обязанность внести в пользу застрахованного лица денежные средства при условии, что это лицо уплатит собственные дополнительные страховые взносы. Публичный интерес реализуется здесь через встречное предоставление; прямого финансирования расходного обязательства не происходит.

Для конструкции ФНБ эта цель имеет особое юридическое значение. Средства Фонда национального благосостояния направляются в данном случае на стимулирование сберегательного поведения частных лиц, а не на покрытие

---

[168] Ст. 1 Федерального закона от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5203.

[169] Федеральный закон от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

дефицита бюджета или финансирование публичной функции в собственном смысле. Соответственно, иным оказывается и набор правовых средств: вместо межбюджетного трансферта используется адресная выплата, обусловленная действиями самого гражданина.

Четвертая цель – государственная поддержка формирования долгосрочных сбережений – закреплена в ст. 96.10 БК РФ позднее остальных. Она связана с программой долгосрочных сбережений, которую ввел Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 299-ФЗ[170]: этим законом в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» включены нормы о формировании долгосрочных сбережений как новом виде деятельности негосударственных пенсионных фондов. Механизм достижения четвертой цели устроен так же, как и третьей: государство за счет бюджетных средств софинансирует взносы, которые гражданин вносит сам.

Различаются третья и четвертая цели кругом правоотношений, в рамках которых государство оказывает поддержку. Софинансирование пенсионных накоплений по Федеральному закону № 56-ФЗ осуществляется в рамках обязательного пенсионного страхования, и его получателем является застрахованное лицо. Программа долгосрочных сбережений основана на договоре, который гражданин заключает с негосударственным пенсионным фондом; бюджетные средства направляются на софинансирование взносов по этому договору. Иными словами, в первом случае государство поддерживает участника публичной страховой системы, во втором – сторону частноправового договора.

Две последние цели показывают, как изменилось представление законодателя о назначении суверенного фонда. При создании Стабилизационного фонда и в первые годы существования ФНБ он рассматривался как ресурс, обращенный внутрь бюджетной системы: его средства предназначались для поддержания устойчивости публичных финансов. Цели, связанные со сбережениями граждан, предопределяют направление средств ФНБ на

[170] Федеральный закон от 10.07.2023 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 29. Ст. 5317.

формирование частных накоплений, хотя сами средства остаются публичными. Правовая конструкция ФНБ от этого усложняется. Помимо контроля за соблюдением количественных ограничений требуется контроль за тем, чтобы средства, направленные в пользу частных лиц, использовались по назначению[171].

Два источника формирования ФНБ названы в п. 3 ст. 96.10 БК РФ: дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета, зачисляемые в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и доходы от управления средствами самого ФНБ. Второй источник в настоящее время не действует. Норма о зачислении в ФНБ доходов от управления его средствами приостановлена до 1 февраля 2029 г., и до этого срока такие доходы направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. Единственным действующим источником формирования ФНБ остаются, таким образом, дополнительные нефтегазовые доходы.

Содержание понятия нефтегазовых доходов раскрывается в ст. 96.6 БК РФ, и его анализ обнаруживает особенность, которая обычно остается без комментария. Нефтегазовые доходы федерального бюджета образованы из источников, разнородных по своей правовой природе. Налог на добычу полезных ископаемых при добыче углеводородного сырья и налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья относятся к налоговым доходам федерального бюджета. Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую, газ природный и товары, выработанные из нефти, по ст. 41 БК РФ входят в состав неналоговых доходов.

Структура поступлений подтверждает, что эта разнородность не является формальной. По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2025 году налог на добычу полезных ископаемых составил 8 738,6 млрд рублей, налог на дополнительный доход – 1 614,1 млрд рублей, вывозные таможенные пошлины – 458,3 млрд рублей[172]. Между тем суммарный объем нефтегазовых доходов за тот

[171] Формы такого контроля рассматриваются во втором параграфе третьей главы.

[172] Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2026 годах [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации : офиц. сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/ (дата обращения: 08.09.2026).

же период составил 8 476,8 млрд рублей, то есть оказался меньше суммы перечисленных поступлений. Расхождение объясняется тем, что в расчете учитываются отрицательные величины – возмещение акциза на нефтяное сырье и демпфирующая компонента, составившие соответственно 1 296,9 и 881,8 млрд рублей.

Категория «нефтегазовые доходы» построена, следовательно, по экономическому основанию, то есть по источнику происхождения поступлений; критерий главы 7 БК РФ здесь не используется. Кроме того, она включает величины, уменьшающие итоговый объем. Эта категория пересекает легальное деление доходов на налоговые и неналоговые и объединяет то, что в системе Кодекса разнесено по разным группам. Прочие доходы федерального бюджета подобной сквозной группировке не подвергаются. Для целей бюджетного правила потребовалась, по существу, новая учетная единица, не совпадающая ни с одной из легальных категорий доходов, и это указывает на особый характер соответствующих бюджетных отношений.

По своему материальному выражению Фонд национального благосостояния представляет собой часть бюджетных средств федерального бюджета, находящихся в распоряжении Российской Федерации. Это свойство теснее всего связано с рассмотренными выше признаками – особыми источниками формирования ФНБ и обособленным учетом его активов.

Согласно пп. 1, 3 ст. 96.12 БК РФ средства ФНБ и все операции с ними учитываются на отдельных счетах, обособленно от иных средств федерального бюджета. ФНБ, следовательно, не сводится к обособленной совокупности денежных средств. Законодатель наделил его средства уникальным правовым режимом, который выражается в особом порядке их аккумулирования, распределения, управления и расходования по целевому назначению.

Уникальность ФНБ как денежного фонда, образованного внутри федерального бюджета, проявляется в наличии у него доходной и расходной частей, а также временно свободного остатка. В соответствии со ст. 96.10 БК РФ дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета подлежат

включению исключительно в Фонд национального благосостояния. Расходы ФНБ на предусмотренные бюджетным законодательством цели образуют соответствующие расходы федерального бюджета, в частности межбюджетные трансферты Фонду пенсионного и социального страхования в порядке ст. 146 БК РФ. ФНБ, таким образом, не только учитывается обособленно в составе федерального бюджета, но и является элементом его доходов, расходов и источников финансирования дефицита на очередной финансовый год.

Денежные средства ФНБ подчиняются общему правовому режиму обращения бюджетных средств, но вместе с тем на них распространяются особые императивные правила. Эти правила выражены в полномочиях органов публичной власти, которые не могут быть делегированы иным субъектам.

Принципиально важная характеристика правовой модели формирования и использования Фонда национального благосостояния – дуалистическая правовая форма его регулирования.

Функционирование ФНБ регулируется нормами финансового права, содержащимися в нормативных правовых актах двух видов, различающихся по времени действия. Акт постоянного действия – Бюджетный кодекс Российской Федерации, глава 13.2 которого устанавливает правовые основы функционирования ФНБ. Акт временного действия – федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. В нем ежегодно фиксируются прогнозируемые объемы дополнительных нефтегазовых доходов, направления использования средств ФНБ, целевые показатели его временно свободного остатка и иные характеристики применительно к конкретному бюджетному циклу.

Федеральный закон от 28 ноября 2025 г. № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов»[173] отражает характеристики ФНБ во всех трех частях бюджета, и в каждой из них его средства выделены обособленно:

[173] Федеральный закон от 28.11.2025 № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // СЗ РФ. 2025. № 48. Ст. 7237.

– в доходной части отдельно показаны доходы от управления средствами ФНБ (в бюджетной классификации они отграничены от доходов по остаткам средств на счетах федерального бюджета, не относящихся к ФНБ);

– в расходной части закреплены направления использования средств на текущий год: софинансирование формирования пенсионных накоплений и возврат средств, размещенных в облигации в рамках программы обновления парка воздушных судов;

– в составе источников финансирования дефицита (приложение 37 к Федеральному закону № 426-ФЗ) отдельной строкой проходит изменение остатков средств ФНБ[174].

Единственный действующий источник формирования ФНБ – дополнительные нефтегазовые доходы – отражается в ст. 1 закона о федеральном бюджете, где закрепляется их прогнозируемый объем. В Федеральном законе № 426-ФЗ этого показателя на 2026 год нет: п. 1 ст. 1 его не содержит, он появляется только в п. 2 применительно к плановому периоду. На 2027 год прогнозируется 342 102 634,9 тыс. рублей дополнительных нефтегазовых доходов, на 2028 год – 782 598 172,1 тыс. рублей. Иначе говоря, на пополнение ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов в 2026 году законодатель не рассчитывает.

Для сравнения: Федеральный закон от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»[175] устанавливал этот показатель на все три года – 1 812 986 014,2 тыс. рублей на 2025 год, 1 226 671 162,6 тыс. рублей на 2026 год и 650 959 080,0 тыс. рублей на 2027 год. Федеральным законом от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ на 2024 год прогнозировались дополнительные нефтегазовые доходы в размере 1 053 631 422,4 тыс. рублей[176]. Таким образом, за один год прогноз на 2026 год изменился с 1 226

[174] На 2026 год оно запланировано в размере 38 467 527,9 тыс. рублей; это и есть объем средств фонда, который может быть направлен на финансирование дефицита федерального бюджета.
[175] Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (в первоначальной редакции) // СЗ РФ. 2024. № 49. Ст. 7410.
[176] Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49. Ст. 8657.

671 162,6 тыс. рублей до нуля – это показывает, насколько велика погрешность такого прогнозирования.

Отсутствие показателя на очередной финансовый год означает, что при формировании бюджета на 2026 год законодатель не рассчитывает на пополнение ФНБ за счет дополнительных нефтегазовых доходов. Сопоставление законов о бюджете, принятых в разные годы, показывает и другое – значительную погрешность прогнозирования. На один и тот же 2026 год Федеральный закон № 419-ФЗ предусматривал 1 226 671 162,6 тыс. рублей дополнительных нефтегазовых доходов, а принятый годом позже Федеральный закон № 426-ФЗ не предусматривает их вовсе.

Текущие характеристики ФНБ – его доходы, расходы и, как следствие, временно свободный остаток – ежегодно определяются, таким образом, законом о федеральном бюджете, тогда как постоянные нормы главы 13.2 БК РФ не меняются. Сказанное предопределяется положениями п. 2 ст. 96.10 БК РФ, согласно которому объем средств ФНБ, направляемых на установленные в нем цели, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Следует отметить, что финансово-правовое регулирование образования и расходования ФНБ сочетается на постоянно действующих нормах (гл. 13.2 БК РФ) и временных нормах, закрепляемых в ежегодных законах о бюджете. Таким образом, можно заключить, что принципиальные правила функционирования ФНБ остаются стабильными, но их применение приспосабливается к условиям конкретного года без изменения самих правил. Подобный подход прошел проверку в 2020 и 2022–2023 годах, когда пандемия и санкционные ограничения повлекли снижение доходов и рост расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В 2020 году Правительство Российской Федерации было наделено правом в случае превышения базовой ценой на нефть среднемесячной цены нефти марки «Юралс» использовать средства ФНБ на цели ст. 96.10 БК РФ начиная с текущего месяца, причем сделано это было не поправками к главе 13.2, а изменениями в закон об особенностях исполнения федерального бюджета в 2020

году[177]. В 2022 году Федеральным законом № 53-ФЗ в закон об особенностях исполнения бюджетов бюджетной системы в 2022 году включены положения, позволившие направлять дополнительные нефтегазовые доходы этого года на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации, с зачислением неиспользованного остатка в ФНБ в 2023 году[178]. На 2023 год Федеральным законом от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ базовый объем нефтегазовых доходов был установлен в абсолютной величине, а средства ФНБ разрешалось направлять на покрытие дефицита федерального бюджета[179]. Ни в одном из этих случаев глава 13.2 БК РФ концептуального пересмотра не претерпела.

Показатели планового периода соотносятся иначе. На каждый из 2027 и 2028 годов приложение 37 к Федеральному закону № 426-ФЗ предусматривает изменение остатков средств ФНБ всего в 1 151,7 тыс. рублей – в десятки тысяч раз меньше, чем на 2026 год. Та же величина обнаруживается при сопоставлении двух других показателей закона – общего изменения остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета (приложение 37) и прогноза дополнительных нефтегазовых доходов (п. 2 ст. 1). В 2027 году общее изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета запланировано в размере минус 342 101 483,2 тыс. рублей, а прогноз дополнительных нефтегазовых доходов на тот же год составляет 342 102 634,9 тыс. рублей. В 2028 году эти показатели равны минус 782 597 020,4 и 782 598 172,1 тыс. рублей. Разность в обоих случаях составляет 1 151,7 тыс. рублей – ровно столько, сколько приложение 37 предусматривает в качестве изменения остатков средств ФНБ на каждый из этих годов.

---

[177] Федеральный закон от 01.04.2020 № 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“» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2033.

[178] Федеральный закон от 09.03.2022 № 53-ФЗ.

[179] Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8315.

Строка приложения 37 об изменении остатков средств ФНБ на 2027 и 2028 годы, следовательно, равна разности двух других показателей закона и самостоятельного решения об использовании средств ФНБ не содержит. По всей видимости, этот показатель на плановый период не планируется, а выводится расчетным путем, и использование средств ФНБ в 2027–2028 годах фактически не предусмотрено[180].

Вместе с тем анализ текстов федеральных законов о федеральном бюджете выявляет обстоятельство, существенное для дальнейших выводов. В нормативной части Федерального закона № 426-ФЗ, то есть в его статьях, Фонд национального благосостояния не упоминается ни разу. Все относящиеся к ФНБ позиции помещены в приложения к закону и представляют собой строки бюджетной классификации.

Таких позиций пять видов. Два кода доходов: «Доходы от управления средствами Фонда национального благосостояния» и «Доходы по остаткам средств на счетах федерального бюджета и от их размещения, кроме средств Фонда национального благосостояния» (код 1 11 02012 01 0000 120). Два направления расходов: софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств ФНБ, отнесенное к межбюджетным трансфертам, и субсидия государственной корпорации «Ростех» в целях обеспечения возврата средств ФНБ, размещаемых в ее облигации в рамках программы обновления парка воздушных судов, и выплаты купонного дохода. Одна позиция в составе источников финансирования дефицита: изменение остатков средств ФНБ.

Отдельно остановимся на втором из названных расходных направлений. Субсидия предоставляется государственной корпорации в целях обеспечения возврата средств ФНБ, размещенных в ее облигации, и выплаты купонного дохода. Возврат ФНБ его собственных средств отражается, следовательно, в расходной

[180] Данное наблюдение носит предварительный характер и требует проверки с учетом правил отражения знаков в классификации источников финансирования дефицита бюджета.

части федерального бюджета, что дополнительно подтверждает наличие у ФНБ обособленных доходов и расходов.

Примечателен и способ обособления средств ФНБ в доходной части. Он основан на исключении: чтобы отделить соответствующие поступления от общего кода доходов по остаткам средств на счетах федерального бюджета, законодателю потребовалось прямо оговорить – «кроме средств Фонда национального благосостояния». Самостоятельной позиции ФНБ здесь не имеет и фигурирует лишь как изъятие из общего правила.

Из изложенного следует, что количественное выражение в законе о федеральном бюджете ФНБ имеет, а нормативного не имеет. Ни одна статья закона не определяет порядок функционирования ФНБ, условия использования его средств или полномочия органов публичной власти в отношении него. Все это содержится в главе 13.2 БК РФ и в подзаконных актах, принятых в ее развитие; ежегодный закон лишь проставляет суммы по строкам классификации. К оценке этого обстоятельства мы вернемся при рассмотрении места ФНБ в бюджетной системе.

В бюджетном законодательстве существование ФНБ выражается в наборе специальных полномочий федеральных органов публичной власти по его формированию, распределению и использованию. В совокупности эти полномочия образуют юридическое содержание бюджетного правила, место которого в системе методов бюджетного регулирования определено в § 3.1 настоящего исследования. К ним добавляются полномочия по управлению временно свободными бюджетными средствами ФНБ.

Указанные полномочия можно разделить на четыре относительно самостоятельные группы. Полномочия по формированию связаны с зачислением дополнительных нефтегазовых доходов в ФНБ в порядке, установленном п. 3 ст. 96.10 БК РФ и принимаемыми в его развитие актами Правительства Российской Федерации. Полномочия по распределению состоят в определении направлений использования средств в пределах установленных бюджетным законодательством оснований и ежегодно закрепляются в законе о федеральном бюджете. Полномочия

по использованию реализуются Правительством Российской Федерации и иными уполномоченными федеральными органами при принятии решений о фактическом расходовании средств ФНБ в пределах нормативно установленных оснований. Наконец, полномочия по управлению временно свободными бюджетными средствами в целях их сохранения и получения дополнительных доходов федерального бюджета принадлежат Министерству финансов Российской Федерации в соответствии со ст. 96.11 БК РФ.

Проведенные разграничения имеют значение и для научной дискуссии о правовой сущности Фонда национального благосостояния. В финансово-правовой литературе встречается позиция, согласно которой ФНБ представляет собой разновидность бюджетного фонда специального назначения. Более обоснованным нам представляется подход, при котором ФНБ признается особым публичным денежным фондом, в отношении которого сформированы специальные бюджетные полномочия[181]. Э. Д. Соколова в работах по теории публичной финансовой деятельности справедливо указывает, что обособление группы однородных финансовых отношений в самостоятельную правовую конструкцию является результатом нормативного решения законодателя и из экономической природы соответствующих средств не вытекает[182].

Полномочия по определению направлений использования средств ФНБ отнесены к компетенции Правительства Российской Федерации и реализуются в порядке, установленном бюджетным законодательством и принимаемыми в его развитие подзаконными актами. Перечень конкретных направлений расходования со временем существенно расширился. К общей стратегической цели, состоящей в обеспечении сбалансированности отдельных бюджетов бюджетной системы, добавлялись задачи текущего характера, без решения которых стратегические цели оказывались недостижимыми.

---

[181] Поветкина Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации. С. 113.

[182] Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований. С. 72.

Расширение происходило поэтапно. Пункт 8 ст. 96.10 БК РФ, введенный Федеральным законом от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ и изложенный в новой редакции Федеральным законом от 21 ноября 2022 г. № 448-ФЗ[183], допускает размещение средств ФНБ на субординированных депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на основании отдельных решений Правительства Российской Федерации в целях финансирования самоокупаемых инфраструктурных проектов. Пункт 9 той же статьи, введенный Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 488-ФЗ[184], распространил эту возможность на российские кредитные организации[185].

Полномочия по управлению бюджетными средствами ФНБ и формы контроля за соответствующими операциями рассматриваются во втором параграфе третьей главы настоящего исследования в связи с бюджетным правилом как методом бюджетного регулирования.

Сказанное позволяет определить Фонд национального благосостояния как единственный суверенный фонд Российской Федерации, который: а) предназначен для финансового обеспечения реализации системообразующих публичных интересов стратегического, общенационального характера; б) распределяется и используется исключительно для выполнения указанных основополагающих социально-экономических целей; в) формируется за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета; г) по своему материальному выражению представляет собой часть бюджетных средств федерального бюджета,

---

[183] Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ.

[184] Федеральный закон от 26.12.2024 № 488-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 12 и 15 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году“» // СЗ РФ. 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8498.

[185] В обоих случаях норма прямо исключает применение требований п. 2 ст. 96.11 БК РФ, то есть выводит соответствующие операции из-под общего режима управления средствами фонда. Перечень самоокупаемых инфраструктурных проектов, который постоянно дополняется, содержится в распоряжении Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5880.

находящихся в распоряжении Российской Федерации; д) обладает дуалистической правовой формой регулирования; е) в бюджетном законодательстве выражается в форме специальных полномочий федеральных органов публичной власти, составляющих юридическое содержание бюджетного правила; ж) имеет в составе своего финансово-правового режима полномочия по управлению временно свободными бюджетными средствами, которыми наделено Министерство финансов Российской Федерации.

Перечисленные свойства подчеркивают уникальность финансово-правовой конструкции ФНБ и обусловливают необходимость рассмотреть его в составе элементов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная система Российской Федерации является ключевой подсистемой отечественной финансовой системы. Ее функционирование непосредственно выражается в формировании, распределении и использовании главных публичных фондов денежных средств страны, то есть бюджетов. Различные бюджеты образуются в составе бюджетной системы для финансового обеспечения выполнения публичных функций и находятся в системной, иерархичной взаимосвязи между собой. Такая взаимосвязь позволяет сохранить целостность всей системы и, как было отмечено ранее, является фактором, гарантирующим устойчивость финансовой системы России.

В отсутствие легального определения формулирование понятия национальной бюджетной системы и идентификация ее свойств не первое десятилетие находятся в центре внимания ученых-правоведов. В учебной и научной литературе бюджетная система традиционно раскрывается через совокупность бюджетов и урегулированных нормами права отношений между ними[186]. Обращая внимание на динамику и неравномерность бюджетной деятельности, стоит обратиться к дефиниции бюджетной системы Российской Федерации, данной Е. А. Бочкаревой, которая понимает ее как «постоянно

[186] См., напр.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 159–160 ; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2005. С. 163–164 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2021. С. 122–123.

движущуюся сбалансированную регламентированную финансово-правовыми нормами совокупность бюджетов, а также отношений, возникающих в связи с необходимостью удовлетворения потребностей общества и поддержания процессов государственного управления на высоком уровне»[187].

Отличительной чертой бюджетной системы Российской Федерации является тесная взаимосвязь ее элементов. Каждый бюджет, являясь элементом отечественной бюджетной системы, обеспечивает ее стабильность.

В ст. 6 БК РФ дается определение бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Указанная спорная и постоянно критикуемая в науке финансового права легальная дефиниция не дает полного понимания сущности этого комплексного явления, но дает общее представление о складывающихся общественных отношениях как предмете правового регулирования. Как уточняла О. В. Болтинова, «бюджет рассматривается как форма образования и использования денежных средств в целях финансового обеспечения публичных обязательств соответствующего публично-правового образования»[188]. В науке финансового права бюджет рассматривается в трех ключевых аспектах[189].

С точки зрения права бюджет является срочным финансовым планом публично-правового субъекта, принимаемым в четко установленных законом порядке и форме. В него также входит бюджетная роспись, включающая в себя доходы, расходы, источники финансирования дефицита и ключевые показатели бюджета, закрепленные в бюджетном законодательстве. Бюджет в правовом смысле является актом временного действия, а конкретное правовое выражение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации установлено в ст. 11 БК РФ.

---

[187] Бочкарева Е. А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации. С. 12.

[188] Болтинова О. В. Бюджет в условиях цифровой экономики // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 9 (85). С. 50.

[189] См., напр.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2003. С. 159–160 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2021. С. 97–102.

С экономической точки зрения бюджет является группой финансовых отношений, возникающих в результате формирования, распределения и использования основных централизованных фондов денежных средств субъектов публичного права.

Материальное значение термина «бюджет» включает в себя управляемые субъектами публичного права основные централизованные фонды денежных средств. В этом значении бюджет служит единственным способом материального обеспечения субъектов публичного права, нуждающихся в ресурсах для выполнения их функций. О. Н. Горбунова утверждала, что «бюджет является центральным динамично развивающимся фондом денежных средств государства, без материального обеспечения которого государство не было бы в состоянии выполнять свои задачи и функции»[190].

Исходя из представленных аспектов, следует выделить основные свойства данного комплексного явления:

- бюджет является одним из фондов денежных средств и занимает особое положение в сравнении с прочими группировками денежных средств;
- бюджет имеет доходную и расходную части, а также источники финансирования его дефицита;
- бюджет используется государством для удовлетворения публичного интереса, а также предоставления ему возможности выполнения его функций;
- бюджет находится в исключительном ведении субъекта публичного права, представители которого осуществляют соответствующие бюджетные полномочия;
- бюджет принимается в форме нормативного правового акта, содержащего финансовый план деятельности публично-правового образования или выполнения отдельных публичных функций на определенный период;
- регулирование бюджетной деятельности осуществляется нормативными правовыми актами постоянного и временного действия;

[190] Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : избранное : научно-популярная монография. М. : Элит, 2012. С. 133.

• в совокупности указанными актами устанавливается особый порядок регулирования бюджетных отношений, которому соответствует правовой режим пополнения, распределения и расходования бюджетных средств.

Централизованные фонды денежных средств, отвечающие перечисленным признакам, являются элементами бюджетной системы Российской Федерации. Согласно ст. 10 БК РФ в Российской Федерации функционирует трехуровневая бюджетная система, в структуру которой входят федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на первом уровне, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов на втором, местные бюджеты на замыкающем третьем уровне.

Иерархичность и централизация в бюджетной системе проявляются, в частности, в том, что наиболее важные публичные интересы и национальные цели развития реализуются на федеральном уровне публичной власти, где сосредоточены основные налоговые и бюджетные полномочия[191]. Фонд национального благосостояния как федеральный фонд денежных средств выполняет в этом контексте немаловажную роль в механизме обеспечения управляемости всей бюджетной системы. Сопоставление его юридических признаков с аналогичными атрибутами бюджетов бюджетной системы обнаруживает следующие закономерности.

Суверенный фонд Российской Федерации представляет собой самостоятельный фонд денежных средств. В силу п. 1 ст. 96.10 БК РФ по своему материальному содержанию он есть обособленная совокупность денежных средств и одновременно с этим является частью федерального бюджета.

Законодателем в пп. 3, 6 ст. 96.10 БК РФ установлено, что ФНБ состоит из доходной и расходной частей. Их выражение в законе о бюджете носит опосредованный характер: доходная часть представлена показателем

[191] См.: Пешкова Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства : монография. М. : ИНФРА-М, 2018. С. 35–36 ; Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма, 2022. С. 56.

прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов в ст. 1 закона, расходная – строками приложений о направлениях использования средств, а изменение остатка проходит по источникам финансирования дефицита федерального бюджета. Правовой режим бюджетных средств ФНБ таков, что на практике его функционирования данный фонд денежных средств никогда не был дефицитным. Однако в результате теоретического моделирования применения пп. 6, 7 ст. 96.10 и ст. 96.11 БК РФ в условиях отсутствия формирования дополнительных нефтегазовых доходов можно прийти к выводу о возможности возникновения у ФНБ дефицита ликвидности. Как указывал А. В. Голубев, ставя под сомнение возможность запланировать дефицит бюджета, фактические характеристики дефицита устанавливаются только на стадии исполнения бюджета[192]. Отсутствие показателя дополнительных нефтегазовых доходов на 2026 год в Федеральном законе № 426-ФЗ переводит это моделирование из теоретической плоскости в практическую.

Ранее была подробно описана специфика функционального предназначения ФНБ. Исходя из содержания п. 1 ст. 96.10 БК РФ, он предназначен для финансового обеспечения реализации основополагающих публичных интересов стратегического характера.

Суверенный фонд наравне с федеральным бюджетом находится в ведении Российской Федерации. Ст. 7, главой 13.2 БК РФ, а также законами о федеральном бюджете Российской Федерации делегированы полномочия по формированию, распределению, управлению и использованию бюджетных средств ФНБ и закреплены за конкретными федеральными органами публичной власти. Показательна в этом отношении ст. 5 Федерального закона № 426-ФЗ, устанавливающая, что в 2026 году территориальные органы Федерального казначейства осуществляют казначейское сопровождение целевых средств, перечень которых определяется в соответствии со ст. 242.25 БК РФ. Объем и содержание этого полномочия ежегодно определяются законом о бюджете; в 2026

[192] Голубев А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие // Финансовое право. 2012. № 2. С. 17.

году они отличаются от установленных на 2025 год – перечень дополнен грантами в форме субсидий бюджетным и автономным учреждениям (не только федеральным), а также средствами по соглашениям о государственно-частном партнерстве. В этом и проявляется правовая сущность ФНБ: его характеристики, порядок формирования, распределения и использования ежегодно утверждаются в форме федерального закона, а отчет об исполнении этих показателей рассматривается и утверждается в ходе бюджетного процесса.

Особенности правового режима обращения бюджетных средств ФНБ и специфика полномочий федеральных органов публичной власти закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации как акте постоянного действия. При таком дуалистическом построении бюджетно-правового регулирования ФНБ предстает особым денежным фондом, функционирующим по ежегодно принимаемому плану финансового обеспечения публичных функций, выполняемых с его помощью.

Можно заключить, что суверенный фонд Российской Федерации обладает всеми сущностными правовыми свойствами самостоятельного бюджета бюджетной системы Российской Федерации. В процессе его функционирования складывается обособленная группа однородных бюджетных отношений по его образованию, распределению, управлению и использованию, которые регулируются относительно самостоятельной группой финансово-правовых норм постоянного и временного характера. Бюджетные средства ФНБ учитываются обособленно как в доходной, так и в расходной части федерального бюджета. У ФНБ, следовательно, есть ежегодно прогнозируемые доходы, ежегодно планируемые расходы, формируемый и изменяемый временно свободный остаток, а также потенциальный профицит или дефицит.

Этому соответствию признаков противостоит, однако, одно обстоятельство, которое и составляет основной аргумент в пользу предлагаемых далее изменений.

Каждый бюджет бюджетной системы Российской Федерации имеет собственный плановый акт. Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в

форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов – в форме законов субъектов, местные бюджеты – в форме правовых актов органов местного самоуправления (ст. 11 БК РФ). Правовое выражение бюджета является тем самым не факультативным, а конституирующим признаком: без него совокупность денежных средств не приобретает качества бюджета.

Однако Фонд национального благосостояния не регулируется подобными актами. Это заметно при анализе закона о федеральном бюджете и сравнении того, как в нем описываются федеральный бюджет и бюджеты внебюджетных фондов Российской Федерации в сравнении с Фондом национального благосостояния. Для первой сравниваемой категории предусмотрены отдельные статьи, описывающие их ключевые показатели, специфику их исполнения и соответствующие полномочия субъектов публичной власти. Суверенному фонду при этом не выделено ни одной статьи, и его присутствие в акте исчерпывается позициями бюджетной классификации в приложениях.

Возникает положение, при котором ФНБ обладает всеми материальными и содержательными признаками бюджета, но не имеет собственной правовой формы. Его доходы, расходы и изменение остатка ежегодно утверждаются федеральным законом, однако утверждаются в составе показателей другого бюджета, а не своего. Причина этого не в существе регулируемых отношений, а в том, что ст. 10 и 11 БК РФ ФНБ не называют. Устранение указанного расхождения и составляет содержание предлагаемых ниже изменений.

Исходя из изложенного, считаем возможным предложить внесение изменений в ст. 6, 10, 11, 16 БК РФ.

Статью 6 БК РФ дополнить абзацем, изложив его в следующей редакции:

«Фонд национального благосостояния – самостоятельная форма образования и расходования обособленной части бюджетных средств федерального бюджета, предназначенной для финансового обеспечения общенациональных стратегических задач и функций государства».

Статью 10 БК РФ изложить в следующей редакции:

«К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

федеральный бюджет, включая бюджет Фонда национального благосостояния, и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты, в том числе:

бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов».

Статью 11 БК РФ изложить в следующей редакции:

«Федеральный бюджет, бюджет Фонда национального благосостояния и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований».

Отдельного пояснения требует выбор места для нормы о бюджете ФНБ. Статья 16 БК РФ утратила силу с 1 января 2008 г. в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, и предлагаемое изложение наполняет освободившийся номер, не вытесняя ни одной действующей нормы. Выбор обусловлен местом статьи в системе главы 3 Кодекса: ст. 13 БК РФ определяет федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ст. 14 – бюджет субъекта Российской Федерации и бюджет

территориального государственного внебюджетного фонда, ст. 15 – местный бюджет. Норма о бюджете Фонда национального благосостояния встает тем самым в ряд статей, определяющих каждый вид бюджета, что отвечает требованию однородности законодательного материала.

Статью 16 БК РФ изложить в следующей редакции:

«Бюджет Фонда национального благосостояния

Бюджет Фонда национального благосостояния предназначен для 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».

Предлагаемые автором изменения БК РФ также оформлены в формате законопроекта и включены в Приложение № 1 к настоящему диссертационному исследованию.

Квалификация суверенного фонда Российской Федерации как самостоятельного бюджета и предлагаемые корректировки бюджетного законодательства имеют следующее практическое значение.

Рассмотрение ФНБ как самостоятельного элемента бюджетной системы позволяет распространить на связанные с его функционированием бюджетные отношения соответствующие положения глав 5 и 18 БК РФ, в которых закреплены организационно-правовые правила организации бюджетной системы и бюджетного процесса. В их число входят нормативно закрепленные принцип единства бюджетной системы Российской Федерации, принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов, принцип сбалансированности бюджета, принцип эффективности использования бюджетных средств, принцип общего покрытия расходов бюджетов, принцип прозрачности, принцип достоверности бюджета, принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, принцип подведомственности расходов бюджетов, принцип единства кассы. Применение этих принципов к функционированию ФНБ

обеспечивает методологическую согласованность правового регулирования. Оно устраняет и возможные коллизии, при которых однопорядковые по своей природе бюджетные отношения подпадают под разные режимы регулирования в зависимости от формальной классификации фонда денежных средств.

Таким образом, легальное включение Фонда национального благосостояния в качестве самостоятельного элемента в бюджетную систему Российской Федерации обусловит распространение на финансовые отношения по его формированию, распределению и использованию основополагающих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации, правил регулирования межбюджетных отношений и бюджетного процесса, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации. Обособление правового регулирования основных характеристик Фонда национального благосостояния на очередной финансовый год в соответствующем федеральном законе о федеральном бюджете предопределяет более эффективное стратегическое планирование формирования расходов федерального бюджета, а также снижение дискреции федеральных органов исполнительной власти в процессе управления и использования бюджетных средств Фонда национального благосостояния.

Помимо общих норм-принципов, функционирование ФНБ должно основываться на ряде специальных принципов, отражающих уникальность реализуемых за его счет публичных функций и интересов. Каждый из приведенных ниже принципов вытекает из основополагающих свойств суверенного фонда, исследованных выше. К ним предлагается отнести:

а) соответствие государственной финансовой политике Российской Федерации;

б) направленность на реализацию стратегических публичных интересов и национальных целей;

в) направленность на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

г) единство, последовательность бюджетного правила;

д) закрепление полномочий по образованию, управлению и использованию его бюджетных средств за федеральными органами публичной власти;

е) специализация компетенции органов публичной власти.

Признание фонда денежных средств обладающим правовыми характеристиками самостоятельного бюджета бюджетной системы Российской Федерации и применение к соответствующим бюджетным отношениям обозначенных принципов позволяют выстроить логику распределения специальных полномочий по его формированию, использованию и управлению между федеральными органами публичной власти и усовершенствовать это распределение. Специализация компетенции исполнительных органов на основе указанных принципов позволит исключить дублирующие полномочия и четко разграничить компетенцию в отношении Фонда национального благосостояния и в отношении обращения прочих бюджетных средств федерального бюджета.

Глава 3. Суверенные фонды в системе бюджетного регулирования Российской Федерации

3.1. Система методов бюджетного регулирования в механизме формирования и использования средств суверенного фонда Российской Федерации

Во второй главе Фонд национального благосостояния был охарактеризован как самостоятельный бюджет. Это требует определить место правовой конструкции ФНБ в системе бюджетного регулирования. Оговоримся сразу: квалификация ФНБ в качестве самостоятельного бюджета носит в настоящей работе доктринальный характер и для своей реализации потребовала бы изменения действующего бюджетного законодательства. Пока же Фонд национального благосостояния прямо определен законодателем как часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению. Исследование методов бюджетного регулирования приходится поэтому строить на позитивно-правовой модели ФНБ, учитывая вместе с тем и предложенное в работе направление ее развития.

Сам по себе суверенный фонд представляет собой обособленную совокупность денежных средств, однако этим его функционирование не исчерпывается. Средства ФНБ формируются, распределяются, используются и управляются через полномочия компетентных органов публичной власти, и каждое такое полномочие установлено законом. Функциональная сторона ФНБ, как и место бюджетного правила в публичной финансовой деятельности, становится видна лишь тогда, когда рассматриваются правовые способы, которыми организовано движение бюджетных средств. Именно поэтому мы обращаемся к категории бюджетного регулирования.

Легального определения бюджетного регулирования как самостоятельной финансово-правовой категории действующее законодательство не содержит; закрытого перечня его методов – тоже. Бюджетный кодекс Российской Федерации предоставляет отдельным субъектам бюджетные полномочия, устанавливает порядок распределения доходной и расходной частей, ведения межбюджетных

отношений, осуществления межбюджетных трансфертов, предоставления бюджетных кредитов, образования отдельных фондов и иные способы движения бюджетных средств, но под общее понятие «методы бюджетного регулирования» их не подводит. Систематизировать эти правовые средства приходится науке финансового права.

В доктрине содержание бюджетного регулирования понимается по-разному. При узком подходе речь идет прежде всего о распределении и перераспределении средств между бюджетами бюджетной системы – главным образом через нормативы распределения доходов и межбюджетные трансферты. Сторонники широкого подхода относят сюда и юридическую организацию бюджетных ресурсов внутри одного бюджета. Установление специального режима для отдельных групп средств, по их мнению, вполне может считаться бюджетным регулированием, если такое обособление служит сбалансированности бюджета и устойчивости бюджетной системы.

Из двух приведенных подходов мы считаем возможным присоединиться ко второму – широкому – подходу. Как справедливо отмечает Р. В. Ткаченко, «методология бюджетного регулирования значительно расширилась и не ограничивается сегментом межбюджетных отношений»[193], и прямо называет бюджетное правило одной из правовых форм (методов) бюджетного регулирования: оно «содержится в гл. 13.2 БК РФ и устанавливает порядок образования и использования суверенного бюджетного фонда Российской Федерации – Фонда национального благосостояния, который аккумулируется в составе федерального бюджета путем перераспределения части его доходов»[194]. С этим следует согласиться. Основной регулятивный эффект бюджетного правила возникает внутри федерального бюджета: ст. 96.6 и 96.10 БК РФ устанавливают особый порядок определения, обособления, накопления и использования части нефтегазовых доходов, не перемещая эти средства в другой бюджет. При узком,

[193] Ткаченко Р. В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 11. С. 129.
[194] Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности // Lex russica. 2021. Т. 74. № 6. С. 75.

межбюджетном понимании бюджетное правило осталось бы за пределами бюджетного регулирования, хотя служит той же цели, что и межбюджетные трансферты, – сбалансированности бюджета. Широкое понимание позволяет рассматривать его наряду с межбюджетным перераспределением как одну из специальных фондовых конструкций, обеспечивающих сбалансированность бюджета не в одном бюджетном периоде, а на протяжении нескольких.

Различие двух подходов наглядно проявляется при сопоставлении бюджетного правила с дотацией. В соответствии со ст. 6 БК РФ дотации – это «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования». Так, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами по единой методике, которую утверждает Правительство Российской Федерации (ст. 131 БК РФ): средства, уже зачисленные в федеральный бюджет, переходят в бюджеты субъектов. При действии бюджетного правила ничего подобного не происходит. Соответствующая часть нефтегазовых доходов остается в федеральном бюджете, меняется лишь ее правовой режим – она формируется и используется по правилам, установленным для ФНБ. Правило, иначе говоря, определяет, когда и на каких условиях средства могут быть израсходованы, а вопрос о том, какому бюджету они принадлежат, оставляет в стороне.

С учетом сказанного под бюджетным регулированием в настоящей работе понимается осуществляемое в установленных правовых формах воздействие публично-правовых образований на распределение, перераспределение и специальное обособление бюджетных средств в целях обеспечения сбалансированности бюджетов, устойчивости бюджетной системы и реализации публичных финансовых интересов.

Для всестороннего изучения явления «бюджетное регулирование» необходимо обратить внимание на существующую в науке финансового права концепцию. С точки зрения науки бюджетное регулирование имеет три различных образа: элемент финансово-правового механизма, самостоятельная система

методов распределения и перераспределения бюджетных средств и обособленный вид бюджетной деятельности публично-правовых образований. Данный подход демонстрирует очевидную особенность бюджетных инструментов – их систематизацию. Наличие системы бюджетных инструментов лишает необходимости их описания по отдельности и предполагает наличие между ними связи, определенного порядка их применения и правового содержания[195].

Согласно приведенной выше концепции, бюджетное регулирование проявляется в момент распределения и перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, тем самым демонстрируя наличие близкой связи с межбюджетными отношениями. Однако предложенная система шире одних лишь межбюджетных трансфертов. К материальному выражению бюджетного регулирования автор предлагает относить доходную (включая целевые доходы, направляемые в суверенные фонды) и расходную части, а также источники финансирования дефицита бюджета. В структурах отдельных соответствующих правовых институтов автором предлагается выделять нормы о составляющих бюджетов бюджетной системы государства – о фондах. Так как отдельным бюджетам свойственно фондовое обособление средств внутри них, то и эти бюджеты подвергаются бюджетному регулированию.

Методами бюджетного регулирования мы считаем юридически закрепленные способы воздействия публично-правовых образований на бюджетные отношения, применяемые для обеспечения устойчивости национальной бюджетной системы и реализации публичных интересов. Легального определения метода бюджетного регулирования, как уже отмечалось, БК РФ не дает, так что и перечень методов приходится выстраивать доктринально.

В экономическом смысле метод бюджетного регулирования может пониматься как инструмент движения денежных потоков, однако для финансово-правовой характеристики такого понимания недостаточно. Юридическое

[195] Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации : монография. С. 287.

содержание метода образуют бюджетные полномочия публично-правовых образований и компетентных органов публичной власти, посредством реализации которых устанавливается правовой режим соответствующих отношений. Такой подход соответствует позиции, в рамках которой первичные элементы системы бюджетного регулирования рассматриваются как специальные бюджетные полномочия соответствующего уровня публичной власти, реализуемые компетентными органами. Классификация методов бюджетного регулирования является, по существу, классификацией юридически организованных способов реализации бюджетной компетенции[196].

Рассмотрение методов бюджетного регулирования именно как системы предполагает наличие между ними не случайной совокупности, а устойчивых структурных и функциональных связей. В качестве таких связей выступают системно-компонентная, системно-структурная, системно-функциональная и системно-интегративная характеристики бюджетного регулирования. Системно-компонентная характеристика выражается в наличии образующих систему первичных и вторичных методов; системно-структурная – в последовательности их применения; системно-функциональная – в общей направленности на обеспечение сбалансированности бюджетов; системно-интегративная – в возникновении результата, который не может быть обеспечен изолированным применением какого-либо одного метода.

Названные характеристики позволяют определить систему методов бюджетного регулирования как внутренне организованную совокупность юридически закрепленных способов распределения и перераспределения бюджетных средств, объединенных общей целью и применяемых в определенной последовательности. Насколько активно применяется тот или иной метод, зависит, разумеется, от проводимой бюджетной политики и от того, в каком состоянии находятся публичные финансы на конкретном этапе развития.

[196] Там же, с. 288.

Наукой финансового права принято классифицировать методы бюджетного регулирования на основные (первичные) и производные (вторичные). Эта дифференциация прослеживается во время распределения денежных средств между различными уровнями бюджетной системы государства. С точки зрения права разделение методов бюджетного регулирования необходимо в связи с субсидиарностью вторичных методов, тогда как в процессе применения первичных методов осуществляется исходное распределение бюджетных ресурсов и соответствующих полномочий между публично-правовыми субъектами. Вторичные методы бюджетного регулирования проявляют себя позже и не в каждом случае. Происходит это в момент необходимости перераспределения распределенных ранее средств.

Соответственно распределение денежных средств сопровождается применением первичных методов бюджетного регулирования; ими же задается исходный правовой режим бюджетных отношений. Их юридическое содержание выражается в законодательном закреплении бюджетных полномочий по формированию основных доходов и расходов, определению источников финансирования дефицита бюджета, а также образованию специализированных фондов бюджетных средств. Такие полномочия устанавливаются сразу двумя видами актов бюджетного законодательства: как постоянного действия, так и срочными (плановыми) финансовыми законами (решениями) о бюджете, действие которых ограничено по времени и привязано к финансовому году.

Первичным метод делает первоначальность юридического распределения. Хронологически первое движение денежных средств здесь значения не имеет. Применяя первичный метод, законодатель определяет, к какому бюджету, источнику, расходному направлению или специально обособленной группе бюджетных средств относится тот или иной финансовый ресурс и какие полномочия возникают у участников бюджетных правоотношений при его формировании и последующем использовании. Классический пример – распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации через нормативы их зачисления. Норма заранее определяет,

в какой бюджет поступит доход, и тем самым формирует доходное полномочие соответствующего публично-правового образования. Аналогичным образом осуществляется установление расходных полномочий и источников финансирования дефицита: правовая модель принадлежности средств и их допустимого использования определяется до того, как средства придут в движение. Нормативно этот механизм выражен, в частности, в положениях БК РФ о разграничении и зачислении доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Особое место среди первичных методов занимают правовые конструкции, через которые часть бюджетных средств получает специальный фондовый режим. Полномочия по формированию специализированных целевых фондов бюджетных средств, на наш взгляд, тоже следует относить к первичным методам. В науке финансового права также существует концепт создания в составе федерального бюджета специального фонда реализации национальных целей, источниками которого наряду с иными поступлениями могли бы выступать средства Фонда национального благосостояния, размещаемые в соответствии с бюджетными правилами[197]. Оценивать это предложение по существу здесь нет необходимости. Существенно в данном случае лишь то, что фондовая форма рассматривается автором как один из возможных результатов первичного распределения бюджетных средств.

Критерий первичности применим и при сопоставлении различных фондовых конструкций. Так, статья 81 БК РФ предусматривает обособление в расходной части бюджета ассигнований резервных фондов исполнительных органов государственной власти для финансирования непредвиденных расходов; статьей 179.4 БК РФ установлено, что дорожные фонды являются частью средств бюджета, подлежащей использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности; статьи 96.6 и 96.10 БК РФ устанавливают специальный режим определения дополнительных нефтегазовых доходов и формирования за их счет

[197] Ткаченко Р. В. Концепция бюджетного регулирования в Российской Федерации. С. 55.

ФНБ. Юридический прием во всех трех случаях один – первичное обособление бюджетного ресурса. Различаются цели и срок, на который средства обособляются.

Резервный фонд исполнительного органа рассчитан прежде всего на непредвиденные потребности текущего бюджетного периода. Дорожный фонд устойчиво закрепляет бюджетные ресурсы за определенной отраслевой задачей. Механизм ФНБ через бюджетное правило связывает формирование и использование ресурса с несколькими бюджетными циклами подряд. Сама по себе фондовая форма говорит лишь о том, что средства обособлены на стадии первичного распределения. Будет ли конкретная конструкция текущей или стратегической, определяется по другому критерию – по временному горизонту и направленности публичной цели.

Вторичные методы работают с уже зачисленными средствами: они опосредуют их перераспределение между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. К ним относятся межбюджетные трансферты в их различных правовых формах (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты), межбюджетные кредиты, а также иные предусмотренные бюджетным законодательством механизмы последующего перераспределения бюджетных ресурсов[198]. Формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов закреплены в главе 16 БК РФ; межбюджетное кредитование Кодекс регулирует отдельными нормами.

В отличие от первичных, вторичные методы исходную структуру распределения бюджетных ресурсов не создают – они ее корректируют, добиваясь регулируемой сбалансированности. Субсидиарность проявляется в том, что потребность во вторичном перераспределении можно установить лишь после того, как определена исходная доходная и расходная обеспеченность бюджетов. Иначе говоря, производные способы движения средств задействуются тогда, когда собственных и первоначально закрепленных ресурсов не хватает для исполнения расходных обязательств в требуемом объеме.

[198] Там же, с. 57.

Наиболее характерный вторичный метод – межбюджетные трансферты. Их вполне можно рассматривать как комплексный производный метод: его юридическое содержание составляют закрепляемые финансовыми законами (решениями) о бюджете специальные полномочия публично-правовых образований по плановому перераспределению доходов и расходов бюджетов в целях их регулируемой сбалансированности. К вторичным методам относится и межбюджетное кредитование[199].

Разграничение первичных и вторичных методов отражает, таким образом, последовательность юридической организации бюджетных ресурсов: сначала распределение, затем перераспределение. Но о временном горизонте публичной цели, ради которой применяется метод, эта классификация ничего не говорит – она описывает лишь место метода в механизме движения бюджетных средств. Между тем межбюджетный трансферт может финансировать и краткосрочную задачу, и мероприятие многолетнего национального проекта. То же касается первоначального обособления средств: оно может обслуживать как потребности текущего финансового года, так и цели, рассчитанные на длительный период.

Поэтому мы предлагаем дополнить основную классификацию еще одной – по целеполаганию и временному горизонту публичной финансовой деятельности. По этому основанию методы бюджетного регулирования делятся на текущие и стратегические. Деления на первичные и вторичные методы новая классификация не заменяет и конкурирующей системы не образует. Критерий у нее другой, и один и тот же метод может одновременно входить в одну из групп основной классификации и в одну из групп дополнительной.

Текущими предлагается называть первичные или вторичные методы, конкретная правовая конструкция применения которых ориентирована преимущественно на публичную цель в пределах текущего бюджетного цикла: исполнение соответствующего бюджета, текущее распределение доходов и

[199] Предоставляемые средства уже получили первоначальную бюджетную принадлежность и лишь затем передаются другому публично-правовому образованию, причем на возвратной основе.

расходов, устранение возникшего в этом периоде дисбаланса. Оговоримся, что текущей или стратегической бывает конкретная нормативная конструкция; вид бюджетно-правового инструмента как таковой об этом ничего не говорит. Межбюджетный трансферт, например, в зависимости от целей, срока и условий предоставления может решать текущую задачу, а может финансировать мероприятия долгосрочного характера.

Временной критерий, заметим, опирается на конструкцию действующего бюджетного законодательства. Например, в ст. 169 БК РФ закреплена связь между составлением проекта бюджета и наступлением очередного финансового года и планового периода, тогда как статья 170.1 БК РФ специально выделяет долгосрочное бюджетное планирование и предусматривает формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период. Законодатель, как видим, сам придает временному горизонту самостоятельное юридическое значение, так что различение текущего бюджетного цикла и долгосрочного горизонта для бюджетного права вполне органично.

Под стратегическими методами бюджетного регулирования мы понимаем первичные или вторичные методы, конкретная правовая конструкция применения которых ориентирована на публично-финансовые цели за пределами текущего бюджетного цикла и юридически связывает формирование, распределение либо использование бюджетных ресурсов в нескольких последовательных бюджетных периодах. Стратегическим метод делает правовой режим, который он создает на несколько бюджетных периодов вперед. Сколько действует отдельная норма, для такой квалификации значения не имеет.

Правовое значение предлагаемого деления видится в том, что к стратегическим методам предъявляются повышенные требования. Их нормативные параметры должны быть устойчивыми, а преемственность между бюджетными периодами – обеспеченной; основания временного отступления от общего режима должны быть юридически определены, а результаты – оцениваться за пределами одного финансового года. Текущий метод оценивают по тому, решены ли задачи соответствующего бюджетного цикла. Для стратегического

важнее, способна ли правовая конструкция последовательно вести к долгосрочной публичной цели, когда бюджетные периоды сменяют друг друга.

Отметим, что отнесение метода к текущим вовсе не означает, что его нормативная основа действует только один финансовый год. Нормативы распределения доходов, например, могут быть закреплены Бюджетным кодексом Российской Федерации на постоянной основе, однако распределение по ним ежегодно формирует доходную базу бюджетов текущего бюджетного цикла. Решающим оказывается временной горизонт той публично-финансовой цели, которой служит метод; срок действия правовой нормы здесь вторичен.

Достоинство предложенной классификации в том, что один и тот же метод можно охарактеризовать сразу по двум основаниям. Бюджетное правило по характеру воздействия является первичным, а по горизонту планирования – стратегическим методом бюджетного регулирования. Такая двойная характеристика помогает определить его место в общей системе методов и заодно объясняет особое значение Фонда национального благосостояния как фондовой формы, в которой средства аккумулируются и используются в механизме реализации бюджетного правила.

Первичным бюджетное правило является потому, что именно через него определяется специальный правовой режим части нефтегазовых доходов федерального бюджета и порядок их направления в накопление. Сам Фонд национального благосостояния в действующей модели самостоятельным методом бюджетного регулирования не является. Это обособленно учитываемая и управляемая часть средств федерального бюджета, в отношении которой реализуются установленные бюджетным законодательством полномочия. Методом же выступает бюджетное правило – юридическая конструкция, которая организует движение этих средств. Ее нормативное ядро закреплено прежде всего в главе 13.2 БК РФ: статья 96.6 определяет механизм выделения дополнительных и недополученных нефтегазовых доходов, статьи 96.10–96.12 – специальный режим формирования, управления, учета и использования средств ФНБ.

Стратегическим правило делают его цель и временная направленность. Оно ограничивает использование части доходов в текущем периоде, чтобы федеральный бюджет оставался устойчивым и публичные потребности можно было финансировать в последующие годы. Так связываются разные бюджетные циклы: от того, как по закону следует обращаться с доходами текущего года, зависит объем финансовых ресурсов, которыми публичная власть будет располагать в будущем. Большинство традиционных способов текущего бюджетного регулирования такой связи между периодами не создают.

Это уточнение помогает развести три категории, которые легко смешать. Фонд – особая организационно-правовая форма, в которой обособлены бюджетные отношения и соответствующие им денежные средства. Бюджетное правило – способ юридической организации их формирования и движения. Бюджетные полномочия составляют юридическое содержание деятельности органов публичной власти, через которую метод реализуется.

Дополнительная классификация позволяет увидеть и функциональную специфику Фонда национального благосостояния, которая послужила одним из оснований предложенной во второй главе концепции его обособления в качестве самостоятельного бюджета. Порядок формирования и использования средств ФНБ установлен актами постоянного действия: главой 13.2 БК РФ и Правилами проведения расчетов и перечисления средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699[200]. Закон о федеральном бюджете ежегодно фиксирует лишь прогноз дополнительных нефтегазовых доходов и объем использования средств ФНБ, и, как было показано в предыдущем параграфе, в статьях Федерального закона № 426-ФЗ ФНБ не

[200] Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 699 «О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4434.

упоминается вовсе. Специальный порядок формирования, обособления, управления и использования средств ФНБ воспроизводится, таким образом, из года в год, выходя за пределы отдельного бюджетного цикла, и соответствующий комплекс бюджетных отношений приобретает долгосрочную функциональную обособленность. Вместе с другими признаками, рассмотренными во второй главе, это и обосновывает предложенные изменения ст. 10, 11 и 16 БК РФ.

Систему методов бюджетного регулирования можно, следовательно, представить как многоуровневую. Р. В. Ткаченко делит методы на «первичные (стратегические) и вторичные (текущие)»[201], то есть рассматривает оба признака как совпадающие. На наш взгляд, это два разных основания деления:

– по характеру воздействия методы делятся на первичные и вторичные – это деление показывает, в какой последовательности бюджетные средства распределяются и перераспределяются;

– по целеполаганию и временному горизонту – на текущие и стратегические – это деление характеризует цель и временной горизонт правового воздействия.

Как было показано выше на примере нормативов распределения доходов, первичный метод не обязательно является стратегическим. Поэтому на пересечении двух классификаций проще определить место сложных правовых конструкций, которые по одному критерию охарактеризовать нельзя. Бюджетное правило – именно такая конструкция: по характеру воздействия оно является первичным, а по горизонту планирования – стратегическим методом. Фонд национального благосостояния выступает при этом фондовой формой, в которой средства аккумулируются и используются в механизме реализации правила, а полномочия Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и иных компетентных органов образуют механизм его применения.

[201] Ткаченко Р. В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе. С. 130.

3.2. Бюджетное правило как метод бюджетного регулирования формирования и использования средств Фонда национального благосостояния

Перед тем как приступить к рассмотрению вопросов, непосредственно связанных с предметом настоящего параграфа, представляется необходимым особо оговориться, что приведенная ранее характеристика ФНБ как самостоятельного бюджета дана исключительно для целей настоящей работы (исходя из приведенных признаков) и она носит теоретический характер и, безусловно, действующему законодательству не соответствует. Выделение ФНБ в качестве самостоятельного бюджета в рамках бюджетной системы потребует существенного изменения бюджетного законодательства (в частности, ст. 10, 11 и 16 БК РФ). Пока же Фонд национального благосостояния прямо определен законодателем как часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению. Исследование методов бюджетного регулирования приходится поэтому строить на позитивно-правовой модели ФНБ, учитывая вместе с тем и предложенное в работе направление ее развития.

Отметим, что в экономических исследованиях бюджетное правило оценивается прежде всего по результату. Е. Т. Гурвич и И. А. Соколов видят его назначение в том, чтобы расходы бюджета оставались стабильными при колебаниях доходов, бюджетная политика носила контрциклический характер, а публичные финансы были устойчивы к внешним шокам[202]. А. Л. Кудрин и И. А. Соколов судят о правиле по тому, позволяет ли оно сохранять расходы относительно стабильными при изменчивости нефтяных цен и формировать суверенные резервы[203]. Для финансового права, однако, существенно другое: через какую последовательность юридически значимых обстоятельств, бюджетных полномочий и правовых последствий этот экономический результат достигается. В

[202] Гурвич Е. Т., Соколов И. А. Бюджетные правила : избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.
[203] Кудрин А. Л., Соколов И. А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.

предыдущем параграфе бюджетное правило было квалифицировано как первичный метод бюджетного регулирования стратегического характера. Предметом же настоящего параграфа является его внутренний юридический механизм.

С финансово-правовых позиций бюджетное правило представляет собой установленную бюджетным законодательством систему взаимосвязанных нормативных предписаний, которые определяют порядок расчета дополнительных и недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета, формирования за счет дополнительных нефтегазовых доходов Фонда национального благосостояния, а также условия и пределы использования и управления его средствами. Одной расчетной формулой или одним стоимостным показателем его, следовательно, не описать. Юридическое содержание правила образует совокупность специальных полномочий Российской Федерации, реализуемых Правительством Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Федеральным казначейством и в предусмотренных законодательством случаях Банком России[204].

Бюджетное правило получило свое нормативное закрепление преимущественно в главе 13.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Статья 96.6 БК РФ определяет, что входит в перечень нефтегазовых доходов федерального бюджета, и демонстрирует дифференциацию дополнительных и недополученных нефтегазовых доходов. Статьи 96.10–96.12 БК РФ посвящены целям и источникам формирования Фонда национального благосостояния, управлению его средствами, учету и отчетности по соответствующим операциям. Расчет и перечисление средств детализированы в Правилах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699[205]. Нормативное

[204] Титов Г. А. Бюджетное администрирование : правовые основы администрирования доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. М. : Икар, 2025. С. 31.

[205] Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 699 «О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 34. Ст. 4434.

выражение правила носит многоуровневый характер: базовые элементы закреплены непосредственно в Кодексе, а порядок отдельных расчетных и распорядительных действий конкретизирован Правительством Российской Федерации.

Центральное значение для действия правила имеет установленное законом разграничение нефтегазовых доходов на базовую часть и отклонение от нее. Пунктом 3 статьи 96.6 БК РФ установлено, что дополнительными нефтегазовыми доходами считаются положительные значения разницы между нефтегазовыми доходами федерального бюджета, рассчитанными исходя из прогнозируемых либо фактически сложившихся параметров, и базовыми нефтегазовыми доходами, а при отрицательной разнице они относятся к недополученным нефтегазовым доходам. Само по себе изменение мировой цены нефти, курса валюты или других экономических показателей юридического значения еще не имеет. Значим результат их сопоставления, проведенного по правилам, которые установило бюджетное законодательство.

Юридическое значение в механизме бюджетного правила имеет, таким образом, фактический состав. В него входят изменение экономических параметров, предусмотренный бюджетным законодательством расчет нефтегазовых доходов и юридическая квалификация полученной разницы в качестве дополнительных либо недополученных нефтегазовых доходов[206]. Колебания цены нефти или курса валюты хоть и являются факторами изменения нефтегазовых доходов, но специального бюджетно-правового режима они не порождают. Бюджетное правило начинает свое действие только после того, как завершена предусмотренная законом расчетная процедура. Соответственно дополнительные нефтегазовые доходы формируются при наличии положительной разницы, а недополучение нефтегазовых доходов фиксируется при наличии отрицательной разницы. После окончания сбора данных бюджетных средств бюджетное законодательство

[206] Финансовое право Российской Федерации : учебник / М. В. Карасева, П. Н. Бирюков, А. В. Красюков, А. Г. Пауль ; отв. ред. М. В. Карасева. М. : КноРус, 2016. С. 43.

устанавливает полномочия и обязанности публично-правовых субъектов по решению их дальнейшей судьбы.

Прогнозируемый объем дополнительных или недополученных нефтегазовых доходов Министерство финансов Российской Федерации определяет еще при подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете – как разность между прогнозом годового объема нефтегазовых доходов и прогнозом их базового годового объема. По итогам отчетного года этот показатель определяется уже исходя из фактических кассовых поступлений. Бюджетное правило работает, следовательно, и при планировании, и при исполнении бюджета: сначала оно влияет на параметры федерального бюджета, затем – на операции в ходе его исполнения и на окончательное определение результатов финансового года (пп. 3, 6 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14 августа 2013 г. № 699)[207].

Ключевая величина в этом расчете – базовые нефтегазовые доходы. Все, что государство получает сверх них, из текущего бюджетного оборота изымается и направляется в ФНБ, а все, что укладывается в базовый уровень, расходуется в обычном порядке. Поэтому базовый уровень принято называть «ценой отсечения» или «отсечкой». Для нефти ее устанавливает п. 4 ст. 96.6 БК РФ: 59 долларов США за баррель на 2026 год, затем на один доллар меньше каждый год, до 55 долларов в 2030 году, а с 2031 года – с ежегодной индексацией на 2 процента. Для природного газа БК РФ устанавливает базовую экспортную цену, для отдельных нефтепродуктов – базовые цены экспортной альтернативы. Называть все это «нефтяной отсечкой» было бы неточно: базовый уровень нефтегазовых доходов складывается из нескольких параметров[208]. Но по существу термин верен. Законодатель заранее определяет, какой уровень доходов считается базовым для текущего бюджетного планирования, и не позволяет свободно расходовать в том же году то, что получено сверх этого уровня благодаря благоприятной

[207] Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 699.

[208] Кучма Р. А. Совершенствование формирования и использования фонда национального благосостояния в целях укрепления финансового и технологического суверенитета России // Естественно-гуманитарные исследования. 2025. № 3 (59). С. 122.

конъюнктуре[209]. В этом и состоит стратегический характер бюджетного правила: ограничение, действующее в текущем финансовом году, установлено ради следующих бюджетных циклов.

Отсюда, однако, не следует, что ФНБ пополняется ровно на сумму дополнительных нефтегазовых доходов. Пунктом 3 статьи 96.10 БК РФ установлено, что источниками формирования ФНБ являются дополнительные нефтегазовые доходы федерального бюджета и доходы от управления его средствами. Но действие нормы о зачислении доходов от управления средствами в ФНБ приостановлено до 1 февраля 2029 г., и до этого срока такие доходы направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета. Объем ФНБ меняется и по другим причинам: вследствие операций по использованию и размещению средств, а также стоимостной переоценки активов. Сопоставлять динамику общего объема ФНБ с динамикой дополнительных нефтегазовых доходов напрямую поэтому некорректно.

Вернемся к самому правилу. Если нефтегазовые доходы превышают базовые, разница признается дополнительными нефтегазовыми доходами и подлежит определению в Фонд национального благосостояния (п. 3 ст. 96.6, п. 3 ст. 96.10 БК РФ). Если доходы оказываются ниже базовых, разница признается недополученными нефтегазовыми доходами, и в пределах этой величины средства ФНБ разрешается использовать (пп. 6, 7 ст. 96.10 БК РФ). Таким образом, в одном механизме соединены накопление и стабилизация: в благоприятные годы часть доходов изымается из текущего оборота, в неблагоприятные – накопленное возвращается в бюджет.

Сколько средств ФНБ можно направить на покрытие дефицита, зависит от величины его ликвидной части – средств на депозитах и банковских счетах в Банке России. Согласно п. 6 ст. 96.10 БК РФ их прогнозируемый объем сравнивается с валовым внутренним продуктом. Если он превышает 5 процентов ВВП, за год на покрытие дефицитов можно направить не больше абсолютного значения

[209] Леднева Ю. В. Правовой инструментарий достижения сбалансированности бюджета : новые акценты и тренды // Финансовое право. 2023. № 2. С. 4.

недополученных нефтегазовых доходов. Если ликвидная часть меньше 5 процентов ВВП, добавляется еще одно ограничение, рассчитываемое от 1 процента ВВП. Кроме того, п. 7 той же статьи разрешает Правительству Российской Федерации использовать средства ФНБ сверх объема, определенного законом о федеральном бюджете, если недополученные нефтегазовые доходы прогнозируются уже в текущем месяце, – но и в этом случае не более чем на 1 процент ВВП.

Количественные пороги бюджетного правила мы предлагаем разделить на две группы:

– доходная «отсечка» – граница между базовыми нефтегазовыми доходами, с одной стороны, и дополнительными либо недополученными – с другой (пп. 3, 4 ст. 96.6 БК РФ);

– стабилизационные ограничения – пределы использования накопленного ресурса, рассчитываемые от величины ликвидной части ФНБ и ВВП (пп. 6, 7 ст. 96.10 БК РФ).

Ограничения, касающиеся размещения средств ФНБ и инвестиционных операций (ст. 96.11 БК РФ), к бюджетному правилу в собственном смысле не относятся: это режим управления средствами ФНБ, и рассматривать его следует отдельно. Именно формализованные пороги отличают бюджетное правило от дискреционного решения о резервировании: и возникновение, и объем соответствующих полномочий заранее заданы критериями закона.

Полностью дискрецию исполнительной власти действующая модель все же не устраняет. Бюджетный кодекс определяет основные цели, источники, количественные ограничения и компетенцию органов, но значительную часть процедурной конкретизации оставляет Правительству Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации. Упрекать законодателя за это было бы неверно: бюджетная деятельность нередко требует оперативного реагирования на изменение финансовых условий. Проблема в другом – во временных изъятиях, специальных режимах и индивидуальных решениях, которые постепенно ослабляют предсказуемость стратегического правила. Требование

устойчивости бюджетного правила не означает, что его параметры должны оставаться неизменными. Оно означает, что основания, пределы и порядок отступления от общего режима должны быть юридически определены с повышенной точностью.

У накопления средств ФНБ есть и обратная сторона. Резервируя бюджетные ресурсы, государство неизбежно отказывается от их полного текущего использования, и закономерен вопрос: не приводит ли чрезмерная аккумуляция средств к экономически неоправданному обездвиживанию публичных финансов? Значительный остаток ФНБ сам по себе правовым недостатком не является (без финансового резерва стабилизационный механизм лишается содержания). Но стратегический характер ФНБ обязывает соотносить интерес в сохранении резерва с публичной потребностью в финансировании долгосрочных задач развития.

Противопоставление «накопления» и «использования» как взаимоисключающих моделей было бы, впрочем, упрощением. Средства ФНБ могут храниться в ликвидной форме, а могут размещаться в предусмотренные законодательством финансовые активы; некоторые формы размещения прямо связаны с финансированием самоокупаемых инфраструктурных проектов[210]. Корректнее, на наш взгляд, говорить о балансе между сохранностью и ликвидностью резервов, доходом от управления ими и допустимым инвестиционным использованием в публичных целях. Неиспользуемый остаток как таковой проблемой не является. Вопрос в том, насколько адекватны установленные законом условия перехода средств из накопительного режима в стабилизационный или инвестиционный. Баланс можно нарушить двояко: чрезмерно расходуя средства ФНБ на текущие нужды или, наоборот, неоправданно ограничивая применение ресурса, который мог бы служить достижению стратегических национальных целей.

[210] Ярахмедова Р. Н. Роль резервных и суверенных финансовых фондов в обеспечении устойчивой финансово-правовой политики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 221.

С этим балансом непосредственно связан правовой режим управления средствами Фонда национального благосостояния. В отличие от использования его средств на цели, предусмотренные статьей 96.10 БК РФ, управление ими регулируется прежде всего статьей 96.11 БК РФ. Категории «использование» и «управление» не являются тождественными, соответственно, необходимо провести их разграничение. При использовании бюджетные средства направляются на предусмотренные законом публичные цели. Управление связано с сохранением и размещением временно свободной части средств ФНБ в пределах установленного инвестиционного режима. Если режимы смешиваются, становится трудно определить и компетенцию органов публичной власти, и формы финансового контроля.

Согласно п. 1 ст. 96.11 БК РФ управление средствами ФНБ осуществляет Министерство финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Кроме того, отдельные полномочия по управлению могут осуществляться Банком России. Целью управления та же статья определяет обеспечение сохранности средств ФНБ и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе и при этом допускает отрицательный финансовый результат в краткосрочном периоде. Горизонт оценки, следовательно, задан самим законом как долгосрочный: по итогам одного финансового года судить о том, достигнута ли цель управления, нельзя.

Требования к финансовым активам, перечень допустимых операций и предельные доли активов в общем объеме размещенных средств устанавливает Правительство Российской Федерации (п. 5 ст. 96.11 БК РФ). Однако одними постоянными нормами дело не ограничивается. Пункты 4 и 4.1 ст. 96.11 БК РФ, определяющие виды активов и условия размещения в них средств ФНБ, приостановлены с 1 января 2024 г. до 1 января 2027 г., и на это время порядок размещения дополнительно регулируется федеральными законами об особенностях исполнения бюджета. Управление средствами ФНБ регулируется, таким образом, так же, как их формирование и использование, рассмотренные нами во втором параграфе второй главы: постоянные нормы Кодекса и принятого на их

основе постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 действуют вместе с временными предписаниями, продиктованными бюджетной политикой конкретного года.

Сосредоточение полномочий по управлению средствами ФНБ у Министерства финансов Российской Федерации имеет функциональное объяснение. Именно финансовый орган располагает сведениями о параметрах федерального бюджета, нефтегазовых доходах, потребности в финансировании дефицита, общей долговой и бюджетной политике. Однако нормотворческая конкретизация, принятие решений по управлению и подготовка значительной части отчетной информации сосредоточены в одной системе – исполнительной власти, и это требует развитых внешних и внутрисистемных механизмов контроля. Для суверенного фонда, рассчитанного на обеспечение публичных интересов в течение многих лет, проверки одной лишь формальной законности отдельных операций мало. Контроль должен своевременно выявлять концентрационные, валютные, инфраструктурные и юрисдикционные риски.

Значение юрисдикционных рисков особенно наглядно проявилось после введения в 2022 г. ограничительных мер в отношении резервов и активов Центрального банка Российской Федерации. Актом Совета Европейского союза от 28 февраля 2022 г. запрещены операции, связанные с управлением резервами и активами Банка России, включая операции с любым лицом, действующим от его имени или по его указанию, вследствие чего находившиеся в европейской финансовой инфраструктуре активы были иммобилизованы[211]. По данным Совета Европейского союза, в юрисдикциях государств «Группы семи», Европейского союза и Австралии иммобилизовано около 260 млрд евро активов Банка России,

[211] Council Regulation (EU) 2022/334 of 28 February 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2022. L 57. 28 February. P. 1–3 ; Council Decision (CFSP) 2022/335 of 28 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2022. L 57. 28 February.

более двух третей которых приходится на Европейский союз[212]. Распространенная оценка порядка 300 млрд долларов США соответствует совокупному объему таких активов по всем юрисдикциям. Решением Совета Европейского союза от 9 марта 2022 г. действие указанного запрета прямо распространено на Фонд национального благосостояния[213]. ФНБ прямо назван и в директиве Управления по контролю за иностранными активами Министерства финансов США от 28 февраля 2022 г.[214] Ограничительные меры, таким образом, распространяются непосредственно на сам ФНБ, и аналогия с положением резервов Банка России здесь не требуется.

Эти события показали, насколько сохранность публичных финансовых активов может зависеть от иностранной финансовой инфраструктуры и применимой юрисдикции. Операции с частью таких активов осуществлялись, в частности, через центральные депозитарии ценных бумаг, включая Euroclear[215]. При оценке сохранности публичных активов недостаточно ограничиваться их кредитным качеством и доходностью. Учитывать приходится и применимое право, и место учета, и статус депозитарной и расчетной инфраструктуры, и возможность исполнения распоряжений российского публичного субъекта. Отсюда закономерно

---

[212] Immobilised Russian assets: Council decides to set aside extraordinary revenues [Электронный ресурс] // Council of the European Union : офиц. сайт. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues/ (дата обращения: 12.09.2026).

[213] Council Decision (CFSP) 2022/395 of 9 March 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2022. L 81. 9 March. P. 8–11 ; Council Regulation (EU) 2022/394 of 9 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2022. L 81. 9 March. P. 1–7.

[214] Directive 4 under Executive Order 14024 «Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank of the Russian Federation, the National Wealth Fund of the Russian Federation, and the Ministry of Finance of the Russian Federation» [Электронный ресурс] / U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control. 2022. 28 February. URL: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download (дата обращения: 10.09.2026).

[215] Council Decision (CFSP) 2024/577 of 12 February 2024 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2024. L, 2024/577. 14 February ; Council Regulation (EU) 2024/576 of 12 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2024. L, 2024/576. 14 February.

возникает вопрос о постоянном бюджетно-правовом мониторинге структуры и условий размещения средств ФНБ.

Закрепление такого мониторинга применительно к ФНБ представляется обоснованным. Он должен давать регулярную оценку финансовых показателей, а наряду с ними – юридической доступности активов, их юрисдикционной концентрации, характера инфраструктуры учета и расчетов и соблюдения установленных законом ограничений. Результатом мониторинга, на наш взгляд, должна быть стандартизированная отчетная информация, по которой можно сопоставлять структуру активов, совершенные операции и изменение рисков во времени.

Институциональные предпосылки для такого механизма в бюджетном законодательстве уже есть. Статья 96.12 БК РФ предусматривает учет средств ФНБ на отдельных банковских счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Банке России; операции с дополнительными нефтегазовыми доходами и средствами ФНБ учитываются в порядке, установленном для операций со средствами федерального бюджета, и отражаются в отчете об исполнении федерального бюджета. Кроме того, в ст. 242.20 БК РФ прямо установлено казначейское обслуживание операций со средствами ФНБ с открытием Федеральному казначейству соответствующих казначейских счетов[216].

Таким образом, тезис о необходимости участия Федерального казначейства в операциях со средствами ФНБ не является предложением создать такое участие с нуля. Казначейское обслуживание уже предусмотрено действующим Бюджетным кодексом Российской Федерации. Направление совершенствования правового регулирования следует видеть не в декларативном установлении «обязательного казначейского обслуживания» (которое уже существует), а в расширении информационно-контрольной составляющей компетенции Федерального

[216] Артюхин Р. Е. Казначейские платежи как объект бюджетно-правового регулирования // Хозяйство и право. 2025. № 4. С. 63.

казначейства применительно к операциям по управлению и использованию средств ФНБ.

При этом необходимо строго разграничивать казначейское обслуживание и казначейское сопровождение. Казначейское обслуживание регулируется главой 24.3 БК РФ и применительно к ФНБ специально закреплено статьей 242.20. Казначейское сопровождение образует самостоятельный правовой институт главы 24.4 БК РФ и связано прежде всего с контролируемым движением средств, предоставляемых определенным юридическим лицам на основании государственных контрактов, соглашений и иных предусмотренных законом оснований[217]. Поэтому употребление категории «казначейское сопровождение ФНБ» как синонима казначейского обслуживания юридически неточно.

Вместе с тем инструментарий казначейского контроля движения публичных средств позволяет поставить вопрос о развитии специальной компетенции Федерального казначейства применительно к ФНБ. Представляется нецелесообразным передавать Федеральному казначейству полномочия Министерства финансов Российской Федерации по принятию инвестиционных решений и определению конкретных направлений управления средствами ФНБ. Подобное перераспределение, на наш взгляд, привело бы к дублированию компетенции и размыванию ответственности за результаты управления. Министерство финансов Российской Федерации должно сохранять статус органа, принимающего управленческие решения в пределах режима, установленного БК РФ и Правительством Российской Федерации.

Федеральному казначейству, напротив, целесообразно предоставить четко отграниченные полномочия: постоянно отслеживать операции со средствами ФНБ, проверять их соответствие количественным и целевым ограничениям, установленным бюджетным законодательством, вести единый массив данных о движении и размещении средств и формировать на его основе

[217] Казначейские платежи. Казначейское сопровождение. Бюджетный мониторинг : научно-практическое пособие / Н. Е. Абрамова, Р. Е. Артюхин, Н. С. Воробьев и др. ; под ред. Н. А. Поветкиной, Р. Е. Артюхина, А. Ю. Демидова. М. : Проспект, 2025. С. 52.

стандартизированную отчетность для целей бюджетного контроля. Компетенции двух органов в этом случае не пересекаются. Министерство финансов принимает управленческие решения в пределах своей компетенции. Казначейство же обеспечивает прослеживаемость операций и фиксирует их соответствие установленному правовому режиму, причем делает это организационно отдельно от органа, принимающего решение.

Такое разграничение целесообразно закрепить непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В статье 96.11 следует сохранить и конкретизировать полномочия Министерства финансов Российской Федерации по управлению средствами ФНБ, дополнив ее обязанностью предоставлять Федеральному казначейству сведения, необходимые для постоянного мониторинга. В статье 242.20 БК РФ можно закрепить специальную компетенцию Федерального казначейства по мониторингу операций со средствами ФНБ и проверке соблюдения установленных законом количественных и целевых параметров. Статью 96.12 БК РФ, которая регулирует учет и отчетность по операциям с дополнительными нефтегазовыми доходами и средствами ФНБ, возможно дополнить положениями об унифицированной специальной отчетности, формируемой по результатам такого мониторинга. Оценивать инвестиционную целесообразность решений, принятых Министерством финансов в пределах его законной компетенции, Федеральное казначейство при этом не должно.

Смысл такого разграничения в том, чтобы контроль не превращался в параллельное управление, а орган, принимающий инвестиционные решения, не оставался единственным, кто оценивает их исполнение. В этом отношении интересна практика бюджетного мониторинга, который Федеральное казначейство осуществляет при казначейском сопровождении (ст. 242.13-1 БК РФ): операции по лицевым счетам участников сопровождения постоянно отслеживает орган, не принимающий по ним решений. К ФНБ казначейское сопровождение, как было показано выше, неприменимо, но сам прием – постоянное наблюдение за операциями со стороны органа, который не принимает по ним решений, – по нашему мнению, вполне может быть экстраполирован на рассматриваемые нами

отношения. При этом использование постоянного наблюдения за операциями ФНБ со стороны Федерального казначейства не приведет к необходимости перестраивания сложившейся системы: счета ФНБ уже обслуживает Федеральное казначейство (ст. 242.20 БК РФ), а решения о размещении средств принимает Министерство финансов Российской Федерации (ст. 96.11 БК РФ).

Есть у расширения мониторинговой функции Федерального казначейства и второе назначение, связанное с предложенной во второй главе концепцией Фонда национального благосостояния как самостоятельного бюджета. Если основные характеристики ФНБ будут планироваться и утверждаться отдельно, как предложено во втором параграфе второй главы применительно к ст. 10, 11 и 16 БК РФ, понадобятся сведения о движении его средств в целом – о соотношении поступлений, использования, размещения и остатка за период, а не только об отдельных операциях. Такие сведения и должен давать мониторинг, построенный на обособленном учете средств ФНБ (ст. 96.12 БК РФ).

С пределами дискреции исполнительной власти непосредственно связан и вопрос о целевых направлениях использования средств ФНБ. Пункт 1 статьи 96.10 БК РФ закрепляет основные цели ФНБ: софинансирование добровольных пенсионных накоплений, государственную поддержку формирования долгосрочных сбережений, а также обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджета Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в части обязательного пенсионного страхования. Вместе с тем законодательство допускает и специальные формы размещения средств, в том числе связанные с финансированием самоокупаемых инфраструктурных проектов. Предлагая «закрытый перечень целей», необходимо поэтому различать расходование средств ФНБ и их размещение в финансовые активы.

Более обоснованным нам представляется закрепить непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации закрытый перечень оснований и целевых направлений такого использования средств ФНБ, которое уменьшает объем его ликвидных средств без возникновения эквивалентного финансового актива; исключения из этого перечня допускались бы только на основании

федерального закона. Инвестиционное размещение средств, при котором приобретается финансовый актив и ресурс потенциально возвратен, должно регулироваться самостоятельной системой критериев допустимости, лимитов и контроля[218]. Тогда стабилизационное использование средств ФНБ не будет смешиваться с их инвестиционным размещением, а превратить стратегический резерв в универсальный источник финансирования текущих публичных потребностей станет значительно сложнее.

Закон о федеральном бюджете ежегодно определяет количественные параметры правила: прогноз дополнительных нефтегазовых доходов и объем средств ФНБ, направляемых на установленные цели. Так, Федеральный закон № 426-ФЗ не прогнозирует дополнительных нефтегазовых доходов на 2026 год. Такое сочетание постоянных норм БК РФ и ежегодного закона о бюджете заложено в самой конструкции правила и его устойчивости не нарушает. Иное дело – временные изъятия из бюджетного правила: приостановление отдельных норм главы 13.2 БК РФ или разрешение использовать средства ФНБ в особом порядке. К таким изъятиям следует относиться осторожно. Стратегический метод, который из года в год меняется решениями, рассчитанными на один бюджетный период, перестает формировать устойчивые ожидания у населения страны в целом и у субъектов бюджетных правоотношений в частности. Тем не менее полагаем, что временное изменение параметров бюджетного правила допустимо при трех условиях:

– у изменения есть ясно выраженное основание;

– установлен определенный срок его действия;

– его влияние на состояние ФНБ можно оценить впоследствии.

Этим условиям отвечало, например, полномочие Правительства Российской Федерации, предоставленное Федеральным законом № 103-ФЗ: оно было ограничено 2020 годом и случаем, когда базовая цена на нефть превышает среднемесячную цену нефти марки «Юралс», – и срок, и основание определил сам

[218] Горбунова Е. Н. Правовое регулирование формирования и управления «подушкой безопасности» как инструмента антикризисной политики государства // Юрист. 2024. № 9. С. 57.

закон. Там, где эти условия не соблюдаются, стратегический характер метода сохраняется лишь формально.

Заметим, что о правовой эффективности бюджетного правила нельзя судить ни по тому, сколько средств накоплено, ни по тому, как мало их израсходовано. Важно другое: обеспечивает ли этот механизм сбалансированность публичных финансов на протяжении ряда бюджетных периодов и сохраняет ли при этом юридическую определенность, прозрачность операций и возможность направлять ресурсы на прямо установленные стратегические цели. Поэтому при оценке эффективности приходится учитывать:

– насколько стабильны нормативные параметры правила и как часто они изменялись временными нормами;

– обеспечены ли сохранность и ликвидность активов ФНБ;

– насколько широка дискреция органов исполнительной власти при использовании и размещении средств;

– позволяют ли учет и отчетность проследить движение средств ФНБ;

– достигаются ли публичные цели, ради которых ФНБ создан (п. 1 ст. 96.10 БК РФ).

Именно бюджетное правило, соответствующее указанным параметрам, может в полной мере рассматриваться в качестве первичного стратегического метода бюджетного регулирования.

При этом нужно подчеркнуть, что правовой режим ФНБ шире бюджетного правила. Управление средствами, их учет и отчетность, казначейское обслуживание регулируются самостоятельными нормами (ст. 96.11, 96.12, 242.20 БК РФ), и вместе с бюджетным правилом они образуют специальный бюджетно-правовой режим, который воспроизводится из года в год.

Устойчивость этого режима – еще один довод в пользу тезиса о высокой степени функциональной обособленности Фонда национального благосостояния. Выделение части нефтегазовых доходов из их общего потока, накопление и использование средств, контроль за операциями осуществляются на регулярной основе. ФНБ в этом механизме выступает особой фондовой формой аккумуляции

и использования бюджетных средств, в которой стратегический метод и реализуется.

Итак, бюджетное правило – первичный метод бюджетного регулирования стратегического характера. Его юридическое содержание образует система специальных бюджетных полномочий федеральных органов публичной власти. Действие правила опирается на юридически значимый фактический состав, который определяет, какие нефтегазовые доходы считаются дополнительными или недополученными (ст. 96.6 БК РФ), и на формализованные количественные пороги, которыми установлены пределы накопления и использования средств ФНБ (пп. 6, 7 ст. 96.10 БК РФ).

Полагаем, что на основе проведенного в рамках настоящего исследования анализа можно выделить три направления совершенствования правового режима ФНБ. Управление средствами ФНБ должно быть отделено от их использования и осуществляться так, чтобы обеспечивались сохранность и долгосрочная доходность средств с учетом современных инфраструктурных и юрисдикционных рисков. Действующее казначейское обслуживание операций со средствами ФНБ целесообразно дополнить полномочиями Федерального казначейства по постоянному мониторингу и стандартизированному отражению операций ФНБ; полномочия Министерства финансов Российской Федерации по принятию инвестиционных решений к Казначейству при этом не переходят. Наконец, необходимо четче разграничить использование средств, уменьшающее ликвидный ресурс ФНБ, и инвестиционное размещение, при котором приобретается финансовый актив, и ограничить дискреционное использование стратегического резерва. Эти меры повысят юридическую определенность и прозрачность бюджетной конструкции, которую в дальнейшем предлагается институционально обособить.

Бюджетное правило связывает текущее исполнение федерального бюджета с долгосрочной устойчивостью публичных финансов. Благодаря ему колебания нефтегазовой конъюнктуры получают юридически определенные бюджетные последствия, а часть финансового результата текущего года сберегается для

будущих публичных потребностей. Формализованные основания формирования и использования средств, стратегический горизонт, особая система управления и обособленный учет – все это позволяет считать бюджетное правило центральным методом бюджетного регулирования, обеспечивающим функционирование Фонда национального благосостояния.

Заключение

Проведенное исследование дает основания для следующих выводов.

На сегодняшний день фондовая форма представляет собой основу организации публичных финансов. Государство сосредоточивает публичные денежные средства в фондах, поскольку фондовая форма обеспечивает их целевое использование и подконтрольность: за нецелевое использование бюджетных средств Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает меры бюджетного принуждения (ст. 306.4 БК РФ), а резервирование средств исполнительными органами допускает только в форме резервных фондов (ст. 81 БК РФ). Финансовая система государства в этой связи представляет собой совокупность взаимосвязанных публичных денежных фондов – бюджетных, внебюджетных, резервных и специальных, которые различаются целями образования, источниками формирования и порядком использования средств.

Мы определяем фонд денежных средств (финансовый фонд) в правовом значении как обособленную группу однородных финансовых отношений, урегулированных нормами финансового права. Эти отношения направлены на реализацию публичных интересов, складываются в связи с образованием, распределением и использованием подлежащей автономному учету совокупности денежных средств. Они возникают в процессе финансовой деятельности компетентных субъектов. Их юридическое содержание образуют полномочия публично-правовых образований и иных компетентных субъектов, а в предусмотренных законом случаях – также полномочия по управлению средствами фонда и специальные формы финансового контроля за их обращением.

Публичные фонды принято делить на централизованные и децентрализованные. В рамках диссертации мы предлагаем дополнить это деление критерием уровня публичного интереса, который реализуется через фонд. Текущий интерес государство удовлетворяет в пределах одного бюджетного цикла. Стратегический интерес – инфраструктурное развитие, пенсионное обеспечение, оборона, макроэкономическая стабильность, финансовая безопасность – требует

накапливать средства заранее и сохранять их дольше финансового года. Годового бюджета для этого недостаточно, и необходим фонд с правовым режимом, который связывает несколько бюджетных циклов.

Публичная финансовая деятельность понимается нами в настоящей работе как деятельность публично-правовых субъектов, заключающаяся в формировании, распределении (перераспределении) и использовании фондов денежных средств, составляющих финансовую систему Российской Федерации, а также финансовом контроле на всех этих стадиях. Ее ядро – бюджетная деятельность: ее объект ограничен бюджетами и целевыми фондами в их составе, цели закреплены в принципах бюджетной системы (глава 5 БК РФ), компетенцию орган публичной власти получает только из прямого указания закона, а контроль подчинен собственному правовому режиму (ст. 265 БК РФ).

Деятельность федеральных органов публичной власти в отношении суверенного фонда обладает всеми этими признаками. Средства фонда входят в федеральный бюджет и учитываются в нем обособленно; полномочия в отношении фонда закон закрепляет только за федеральными органами (п. «з» ст. 71 Конституции Российской Федерации); операции с его средствами подлежат бюджетному контролю. Суверенный фонд, следовательно, представляет собой самостоятельный объект бюджетной деятельности, имеющий стратегическое значение.

Сравнительно-правовой анализ показал, что национальные модели суверенных фондов различаются организационной формой и стадией движения средств, на которой действует бюджетное правило. В Кувейте резервами управляет публичный орган с собственной правосубъектностью – Кувейтское инвестиционное управление (Kuwait Investment Authority), а закон обязывает направлять часть государственных доходов в Фонд будущих поколений; правило здесь действует при формировании фонда. Норвежский Государственный пенсионный фонд глобальный юридическим лицом не является, а Стортинг допускает трансферт из него в бюджет лишь в пределах ожидаемой доходности капитала; правило действует при использовании средств. Государственный

нефтяной фонд Азербайджана имеет собственный ежегодно утверждаемый бюджет, расходы которого исполняет казначейство.

Российский законодатель воспринял элементы обеих основных моделей, но принял самостоятельное решение: он не вывел фонд из федерального бюджета, поручил управление его средствами Министерству финансов Российской Федерации, а бюджетное правило распространил на обе стадии – на формирование фонда (п. 3 ст. 96.6 БК РФ) и на использование его средств (пп. 6, 7 ст. 96.10 БК РФ). Для развития этой модели, на наш взгляд, нет необходимости выводить фонд за пределы бюджетной системы или учреждать для него отдельного управляющего субъекта по кувейтскому образцу: самостоятельный бюджет фонда можно обособить внутри бюджетной системы. Азербайджанский опыт подтверждает, что такой бюджет совместим с казначейским исполнением расходов и внешним государственным контролем.

С учетом зарубежного опыта суверенный фонд Российской Федерации определен в диссертации как сложное правовое явление, представляющее собой особую юридическую форму организации бюджетных отношений с целью бесперебойного финансового обеспечения реализации определенных законодателем стратегических целей развития общества, а также ряда приоритетных текущих задач и публичных потребностей, без решения которых невозможно достижение стратегических национальных целей. Отличают его следующие признаки. Его средства предназначены для финансового обеспечения публичных интересов стратегического характера. Источники его формирования прямо названы в бюджетном законодательстве, средства учитываются обособленно, а используются только по основаниям, в формах и на цели, предусмотренные законом. Фондом распоряжается Российская Федерация в лице федеральных органов публичной власти. Полномочия по формированию, распределению и использованию средств закон закрепляет как специальные, и они образуют юридическое содержание бюджетного правила. При этом полномочия по управлению временно свободными средствами составляют самостоятельную

группу, назначение которой – сохранность этих средств и их долгосрочная доходность.

Обосновано, что квалифицировать фонд как суверенный можно только по совокупности названных признаков. От резервных фондов, предусмотренных ст. 81 и 81.1 БК РФ, суверенный фонд отличается стратегической направленностью, специальным источником формирования и обособленным режимом управления активами; от государственных внебюджетных фондов – назначением, характером источников и природой обеспечиваемых обязательств. Уровень публичной власти разграничительным признаком служить не может: бюджеты государственных внебюджетных фондов также относятся к федеральному уровню бюджетной системы.

Анализ развития российского регулирования с 1998 года показал, что каждое изменение в структуре публичных резервов законодатель сопровождал изменением полномочий органов, управляющих их средствами, и всякий раз вносил изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, не принимая отдельных законов о фондах. Суверенный фонд, следовательно, устойчиво рассматривается как часть федерального бюджета, а не как обособленный от него субъект или имущественный комплекс.

Регулирование отношений по поводу фонда дуалистично: основы его функционирования закрепляет глава 13.2 БК РФ, а федеральный закон о федеральном бюджете ежегодно устанавливает особенности формирования и использования его средств. Такое сочетание позволило в 2020 и 2022–2023 годах корректировать порядок и объемы использования средств фонда без пересмотра главы 13.2 БК РФ.

На сегодняшний день источником формирования фонда фактически служат только дополнительные нефтегазовые доходы, поскольку зачисление доходов от управления его средствами законодатель приостановил. При этом категория нефтегазовых доходов выделена по экономическому основанию, а не устоявшемуся в бюджетном законодательстве делению доходов на налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления (гл. 7 БК РФ).

Следует отметить также тот факт, что в рамках федерального закона о федеральном бюджете ФНБ упоминается только в рамках приложений.

Вместе с тем проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что по поводу фонда складывается обособленная группа однородных бюджетных отношений. Его средства учитываются обособленно в доходах, расходах и источниках финансирования дефицита федерального бюджета; у него имеются ежегодно прогнозируемые доходы, планируемые расходы и изменяющийся остаток. Фонд обладает, следовательно, всеми сущностными признаками самостоятельного бюджета, однако собственной правовой формы он лишен: ст. 10 и 11 БК РФ его не называют в составе бюджетов бюджетной системы. Между материальным содержанием бюджетных отношений и их законодательным оформлением существует расхождение. Для его устранения мы предлагаем дополнить ст. 6 БК РФ легальным определением Фонда национального благосостояния, включить бюджет Фонда национального благосостояния в структуру бюджетной системы Российской Федерации (ст. 10 БК РФ), предусмотреть его разработку и утверждение в форме федерального закона (ст. 11 БК РФ) и закрепить норму о назначении бюджета Фонда национального благосостояния в ст. 16 БК РФ, утратившей силу с 1 января 2008 года, с последующей корректировкой норм главы 13.2 БК РФ.

Помимо общих норм-принципов организации бюджетной системы и бюджетного процесса (главы 5 и 18 БК РФ), функционирование Фонда национального благосостояния должно опираться на специальные принципы:

– соответствие публичной финансовой и бюджетной политике Российской Федерации;

– обусловленность предметами ведения Российской Федерации;

– направленность на реализацию стратегических публичных интересов и национальных целей развития;

– направленность на сбалансированность отдельных бюджетов федерального уровня;

– единство бюджетного правила, опосредующего формирование и использование средств ФНБ;

– специализация компетенции федеральных органов публичной власти;

– казначейское обслуживание операций с бюджетными средствами ФНБ;

– регулярность бюджетного контроля.

Признание бюджета Фонда национального благосостояния элементом бюджетной системы даст этим принципам нормативное основание. Однородные по своей природе бюджетные отношения перестанут подпадать под различные режимы регулирования, а дублирование полномочий федеральных органов публичной власти законодатель сможет исключить.

Функционирование суверенного фонда в диссертации раскрывается через категорию бюджетного регулирования, под которым предложено понимать осуществляемое в установленных правовых формах воздействие публично-правовых образований на распределение, перераспределение и специальное обособление бюджетных средств в целях обеспечения сбалансированности бюджетов, устойчивости бюджетной системы и реализации публичных финансовых интересов.

Методы бюджетного регулирования классифицируются по двум самостоятельным основаниям. По последовательности юридической организации бюджетных ресурсов различаются первичные методы, которые организуют первоначальное распределение бюджетных средств (нормативы распределения доходов между бюджетами), и вторичные, которые опосредуют их последующее перераспределение (межбюджетные трансферты, межбюджетное кредитование). По целеполаганию и временному горизонту публичной финансовой деятельности различаются текущие и стратегические методы.

Исходя из приведенных классификаций предложено рассматривать бюджетное правило в качестве первичного метода бюджетного регулирования стратегического характера. Первичным оно является потому, что устанавливает специальный режим части нефтегазовых доходов при их первоначальном распределении. Стратегическим его делает то обстоятельство, что ограничение,

действующее в текущем финансовом году, законодатель установил ради последующих бюджетных циклов.

Бюджетное правило образуют три элемента, которые закреплены в главе 13.2 БК РФ. Основание его применения составляет фактический состав: изменение экономических параметров, расчет нефтегазовых доходов по правилам ст. 96.6 БК РФ и квалификация их разницы с базовыми нефтегазовыми доходами как дополнительных либо недополученных нефтегазовых доходов (п. 3 ст. 96.6 БК РФ).

Количественные пределы разделяются на две группы. Доходная «отсечка» – базовый уровень нефтегазовых доходов, который рассчитывается исходя из базовой цены на нефть (п. 4 ст. 96.6 БК РФ), – определяет часть доходов, изымаемую из текущего бюджетного оборота в Фонд национального благосостояния. Стабилизационные ограничения связывают допустимый объем использования средств Фонда национального благосостояния с величиной его ликвидной части и валового внутреннего продукта (пп. 6, 7 ст. 96.10 БК РФ).

Полномочия выступают юридическим содержанием правила и реализуются в двух режимах. Использование средств по основаниям ст. 96.10 БК РФ уменьшает ликвидный ресурс Фонда национального благосостояния; управление средствами в порядке ст. 96.11 БК РФ изменяет лишь форму активов. Смешение этих режимов затрудняет определение компетенции органов публичной власти и предмета финансового контроля.

Подчеркнем, что стратегический характер придает бюджетному правилу формализация всех трех элементов в БК РФ, а не продолжительность накопления средств. Именно формальное закрепление в бюджетном законодательстве указанных элементов отличает бюджетное правило от дискреционного решения о резервировании.

Следует заметить, что изменение любого элемента не лишает метод стратегического характера при соблюдении следующих условий: у изменения есть ясно выраженное основание, законодатель установил срок его действия, а его влияние на состояние Фонда национального благосостояния можно оценить

впоследствии. В случаях, когда перечисленные условия не соблюдаются, стратегический характер метода сохраняется лишь формально.

О правовой эффективности правила, по нашему мнению, нельзя судить ни по объему накопленных средств, ни по минимальности их расходования. Показателями такой эффективности служат:

– стабильность нормативных параметров правила и частота их изменения временными нормами;

– сохранность и ликвидность активов ФНБ;

– широта дискреции исполнительной власти при использовании и размещении средств;

– прослеживаемость движения средств по данным учета и отчетности;

– достижение целей, ради которых ФНБ создан (п. 1 ст. 96.10 БК РФ).

Проведенный анализ выявил системные проблемы действующей модели правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе формирования и использования средств Фонда национального благосостояния. Главная из них – расхождение между материальным содержанием бюджетных отношений по поводу Фонда национального благосостояния и их законодательным оформлением. С ней связана дискреция федеральных органов исполнительной власти при распоряжении стратегическим резервом. Полагаем, что законодатель недостаточно разграничил использование средств Фонда национального благосостояния и их инвестиционное размещение. Наконец, сосредоточение управленческих функций в отношении средств ФНБ в руках органов исполнительной власти в условиях инфраструктурных и юрисдикционных рисков, возникших после 2022 года, требует усиления финансового контроля за использованием средств ФНБ. В этих целях в диссертации сформулирован ряд предложений по внесению изменений в бюджетное законодательство, направленных на повышение эффективности и прозрачности использования средств ФНБ.

Список литературы

1. Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря (№ 237).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

4. Федеральный закон от 23.12.2003 № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 52 (ч. I). – Ст. 5036.

5. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.

6. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития „ВЭБ.РФ“» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 22. – Ст. 2562.

7. Федеральный закон от 30.04.2008 № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 18. – Ст. 1943.

8. Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 42. – Ст. 4698.

9. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26. – Ст. 3378.

10. Федеральный закон от 29.07.2017 № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 31 (ч. I). – Ст. 4811.

11. Федеральный закон от 01.04.2020 № 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“» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 14 (ч. I). – Ст. 2033.

12. Федеральный закон от 09.03.2022 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „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“» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 11. – Ст. 1603.

13. Федеральный закон от 14.07.2022 № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 29. – Ст. 5203.

14. Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 48. – Ст. 8315.

15. Федеральный закон от 10.07.2023 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 29. – Ст. 5317.

16. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 49. – Ст. 8657.

17. Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (в первоначальной редакции) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 49. – Ст. 7410.

18. Федеральный закон от 26.12.2024 № 488-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 12 и 15 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году“» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 53 (ч. I). – Ст. 8498.

19. Федеральный закон от 28.11.2025 № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – № 48. – Ст. 7237.

20. Федеральный закон от 19.10.2026 № 340-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2025 год» // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru (дата опубликования: 19.10.2026).

21. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 27 (ч. II). – Ст. 5351.

22. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на

перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 20. – Ст. 2584.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 4. – Ст. 270.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2013 № 699 «О проведении расчетов и перечислении средств в связи с формированием и использованием дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Фонда национального благосостояния, а также о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 34. – Ст. 4434.

25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.11.2013 № 2044-р [об утверждении Перечня самоокупаемых 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] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 45. – Ст. 5880.

2. Международные документы и иностранные нормативные правовые акты

26. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/901935176 (дата обращения: 10.09.2026).

27. Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda [Электронный ресурс] / International Monetary Fund. – 2008. – 29 February. – Режим доступа: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf (дата обращения: 06.09.2026).

28. Santiago Principles : Generally Accepted Principles and Practices [Электронный ресурс] / International Working Group of Sovereign Wealth Funds. –

2008. – Режим доступа: https://www.ifswf.org/santiago-principles (дата обращения: 13.09.2026).

29. Kuwait Declaration [Электронный ресурс] / International Forum of Sovereign Wealth Funds. – Режим доступа: https://ifswf.org/santiago-principles-landing/kuwait-declaration (дата обращения: 13.09.2026).

30. Council Regulation (EU) 2022/334 of 28 February 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. – 2022. – L 57. – 28 February. – P. 1–3.

31. Council Decision (CFSP) 2022/335 of 28 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. – 2022. – L 57. – 28 February.

32. Council Regulation (EU) 2022/394 of 9 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. – 2022. – L 81. – 9 March. – P. 1–7.

33. Council Decision (CFSP) 2022/395 of 9 March 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. – 2022. – L 81. – 9 March. – P. 8–11.

34. Council Regulation (EU) 2024/576 of 12 February 2024 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. – 2024. – L, 2024/576. – 14 February.

35. Council Decision (CFSP) 2024/577 of 12 February 2024 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // Official Journal of the European Union. – 2024. – L, 2024/577. – 14 February.

36. Directive 4 under Executive Order 14024 «Prohibitions Related to Transactions Involving the Central Bank of the Russian Federation, the National Wealth Fund of the Russian Federation, and the Ministry of Finance of the Russian Federation» [Электронный ресурс] / U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control. – 2022. – 28 February. – Режим доступа: https://ofac.treasury.gov/media/918806/download (дата обращения: 10.09.2026).

37. Decree Law No. 106 of 1976 Concerning the Future Generations Fund (Kuwait) [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026).

38. Law No. 47 of 1982 Establishing the Kuwait Investment Authority (Kuwait) [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026).

39. Meld. St. 1 (2023–2024). The National Budget 2024 [Электронный ресурс] / Ministry of Finance of Norway. – Режим доступа: https://www.regjeringen.no/en/documents/meld.-st.-1-20232024/id2998356/ (дата обращения: 13.09.2026).

40. Order of the President of the Republic of Azerbaijan of June 25, 2021 [on approval of the execution of the budget of the State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan for 2020] [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. – Режим доступа: https://oilfund.az/en/fund/documents/fund-budget/74 (дата обращения: 24.10.2026).

3. Материалы судебной практики

41. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2803.

4. Научная и учебная литература

42. Актуальные проблемы финансового права : монография / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 206, [1] с.

43. Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. – Москва : Юстиция, 2022. – 482 с.

44. Аллахвердян, Д. А. Финансово-кредитный механизм развитого социализма / Д. А. Аллахвердян. – Москва : Финансы, 1976. – 238 с.

45. Аллахвердян, Д. А. Финансы и социалистическое воспроизводство / Д. А. Аллахвердян ; под ред. К. Н. Плотникова. – Москва : Финансы, 1971. – 288 с.

46. Арзуманова, Л. Л. Функции денег как категории финансового права / Л. Л. Арзуманова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 1. – С. 178–184.

47. Артюхин, Р. Е. Казначейские платежи как объект бюджетно-правового регулирования / Р. Е. Артюхин // Хозяйство и право. – 2025. – № 4. – С. 60–74.

48. Бельский, К. С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. Т. 2 : сборник научных трудов / К. С. Бельский. – Москва : РГУП, 2020. – 516 с.

49. Бельский, К. С. Финансовое право : методы и средства познания / К. С. Бельский // Государство и право. – 2010. – № 8. – С. 5–15.

50. Бит-Шабо, И. В. О роли и месте государственных внебюджетных фондов в финансовой системе Российской Федерации / И. В. Бит-Шабо // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 38–43.

51. Бит-Шабо, И. В. Финансово-правовое регулирование функционирования государственных внебюджетных фондов : монография / И. В. Бит-Шабо ; под ред. Е. В. Покачаловой. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 181, [2] с.

52. Болтинова, О. В. Бюджет в условиях цифровой экономики / О. В. Болтинова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 9 (85). – С. 48–55.

53. Болтинова, О. В. Бюджетный контроль : учебное пособие / О. В. Болтинова, И. В. Петрова. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 160 с.

54. Бочкарева, Е. А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Бочкарева Екатерина Александровна. – Москва, 2014. – 401 с.

55. Вознесенский, Э. А. Методологические аспекты анализа сущности финансов / Э. А. Вознесенский. – Москва : Финансы, 1974. – 128 с.

56. Вознесенский, Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. – Москва : Юридическая литература, 1973. – 134 с.

57. Высоцкая, О. С. Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Высоцкая Ольга Сергеевна. – Москва, 2011. – 134 с.

58. Голубев, А. В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие / А. В. Голубев // Финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 16–21.

59. Горбунова, Е. Н. Правовое регулирование формирования и управления «подушкой безопасности» как инструмента антикризисной политики государства / Е. Н. Горбунова // Юрист. – 2024. – № 9. – С. 55–60.

60. Горбунова, О. Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления : правовые проблемы и пути решения / О. Н. Горбунова, Т. А. Вершило // Финансовое право. – 2018. – № 2. – С. 16–19.

61. Горбунова, О. Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку : дис. в виде науч. докл. … д-ра юрид. наук : 12.00.12 / Горбунова Ольга Николаевна. – Москва, 1996. – 56 с.

62. Горбунова, О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России : избранное : научно-популярная монография / О. Н. Горбунова. – Москва : Элит, 2012. – 294 с.

63. Грачева, Е. Ю. Государственный финансовый контроль : курс лекций / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина. – Москва : Проспект, 2005. – 269 с.

64. Грачева, Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права / Е. Ю. Грачева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9 (73). – С. 26–32.

65. Грачева, Е. Ю. Правовые основы государственного финансового контроля : монография / Е. Ю. Грачева. – Москва : Московский институт МВД России, 2000. – 160 с.

66. Грачева, Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. – Москва, 2000. – 378 с.

67. Грачева, Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления / Е. Ю. Грачева // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9 (70). – С. 57–66.

68. Грачева, Е. Ю. Финансовое право России : вчера и сегодня / Е. Ю. Грачева // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2012. – № 3. – С. 20–38.

69. Гурвич, Е. Т. Бюджетные правила : избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? / Е. Т. Гурвич, И. А. Соколов // Вопросы экономики. – 2016. – № 4. – С. 5–29.

70. Гурвич, М. А. Лекции по советскому финансовому праву для студентов ВЮЗИ / М. А. Гурвич, Е. А. Ровинский. – Москва, 1953. – 138 с.

71. Дворецкий, В. М. Финансово-правовое регулирование деятельности государственных инвестиционно-накопительных фондов Российской Федерации, США и Норвегии : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Дворецкий Владимир Михайлович. – Москва, 2009. – [объем].

72. Земсков, В. В. Риск-ориентированная стратегия эффективности использования бюджетных резервов / В. В. Земсков // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Т. 10. – № 6. – С. 39–45.

73. Ивлиева, М. Ф. IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (обзор работы секции «Финансовое право») / М. Ф. Ивлиева, Е. Ю. Грачева, Н. М. Артемов // Государство и право. – 2013. – № 4. – С. 111–112.

74. Иризепова, М. Ш. Финансовые фонды и резервы : особенности современной терминологии / М. Ш. Иризепова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. – 2016. – № 1 (34). – С. 142–150.

75. Казна и бюджет : монография / отв. ред. Д. Л. Комягин. – Москва : Наука, 2014. – 498, [3] с.

76. Казначейские платежи. Казначейское сопровождение. Бюджетный мониторинг : научно-практическое пособие / Н. Е. Абрамова, Р. Е. Артюхин, Н. С. Воробьев [и др.] ; под ред. Н. А. Поветкиной, Р. Е. Артюхина, А. Ю. Демидова. – Москва : Проспект, 2025. – 132, [1] с.

77. Карасева, М. В. Децентрализованные финансы : вопросы финансово-правовой теории / М. В. Карасева // Российский журнал правовых исследований. – 2023. – Т. 10. – № 4. – С. 45–50.

78. Карасева, М. В. Современные проблемы построения системы финансового права / М. В. Карасева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2006. – № 3. – С. 94–100.

79. Карасева, М. В. Финансовое правоотношение : идентификация отраслевой принадлежности / М. В. Карасева // Российский журнал правовых исследований. – 2022. – Т. 9. – № 3. – С. 9–15.

80. Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. – Москва : Юридическая фирма Контракт, 2016. – 317, [1] с.

81. Красавина, Л. Н. Роль финансовой и банковской систем в инновационном развитии экономики России / Л. Н. Красавина, В. М. Родионова // Вестник Финансовой академии. – 2008. – № 2. – С. 57–90.

82. Кривоносова, Н. Я. Теория и практика сбалансированности бюджетов субфедерального уровня / Н. Я. Кривоносова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2013. – № 6. – С. 61–65.

83. Крохина, Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина ; под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2002. – 455 с.

84. Крылова, Н. С. Публичные (государственные) финансы : особенности процесса конституционализации в эпоху глобализации / Н. С. Крылова // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 1. – С. 175–192.

85. Кудрин, А. Л. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А. Л. Кудрин, И. А. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. – № 11. – С. 5–32.

86. Кудрин, А. Л. Стабилизационный фонд : зарубежный и российский опыт / А. Л. Кудрин // Вопросы экономики. – 2006. – № 2. – С. 28–45.

87. Кузнецова, Е. В. Оценка качества сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации / Е. В. Кузнецова // Финансы. – 2011. – № 2. – С. 15–19.

88. Кузнецова, Ж. С. Финансово-правовые основы реализации принципа сбалансированности бюджета : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кузнецова Жанна Сергеевна. – Ростов-на-Дону, 2010. – 180 с.

89. Куфакова, Н. А. Финансовое право развивающихся стран / Н. А. Куфакова. – Москва : Издательство УДН, 1988. – 74 с.

90. Кучеров, И. И. Бюджетное право России : курс лекций / И. И. Кучеров. – Москва : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 315, [1] с.

91. Кучма, Р. А. Совершенствование формирования и использования фонда национального благосостояния в целях укрепления финансового и технологического суверенитета России / Р. А. Кучма // Естественно-гуманитарные исследования. – 2025. – № 3 (59). – С. 659–664.

92. Леднева, Ю. В. Правовой инструментарий достижения сбалансированности бюджета : новые акценты и тренды / Ю. В. Леднева // Финансовое право. – 2023. – № 2. – С. 2–6.

93. Миркин, Я. М. Финансовое будущее России : экстремумы, бумы, системные риски / Я. М. Миркин. – Москва : КноРус, 2011. – 480 с.

94. Омелёхина, Н. В. Обеспечительная функция публичных финансов в контексте конституционных принципов социального государства / Н. В. Омелёхина // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – № 8. – С. 76–85.

95. Петрикова, Е. М. Суверенные фонды национального благосостояния страны как инструмент стабилизации финансового рынка / Е. М. Петрикова // Финансы и кредит. – 2012. – № 10 (490). – С. 39–50.

96. Пешкова, Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства : монография / Х. В. Пешкова. – Москва : ИНФРА-М, 2018. – 314 с.

97. Поветкина, Н. А. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. – 2016. – № 6 (234). – С. 100–115.

98. Поветкина, Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации : правовая доктрина и практика обеспечения : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Поветкина Наталья Алексеевна. – Москва, 2016. – 459 с.

99. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации : проблемы и перспективы : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 384 с.

100. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 208 с.

101. Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – 2-е изд. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2025. – 176 с.

102. Родионова, В. М. Сбалансированность бюджетов : теоретический и правовой аспекты / В. М. Родионова // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54–60.

103. Родионова, В. М. Становление и развитие научной школы финансов / В. М. Родионова // Вестник Финансовой академии. – 2009. – № 1. – С. 9–17.

104. Саттарова, А. А. К вопросу о возможных стратегиях использования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния / А. А. Саттарова // Финансовое право. – 2008. – № 7. – С. 18–22.

105. Саттарова, А. А. Фонд как институт финансового права : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Саттарова Алина Альфредовна. – Москва, 2007. – 189 с.

106. Саттарова, Н. А. Принуждение в финансовом праве / Н. А. Саттарова. – Москва : Юрлитинформ, 2006. – 389, [2] с.

107. Ситник, А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография / А. А. Ситник. – Москва : Проспект, 2020. – 240 с.

108. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Е. А. Ровинский. – 3-е изд. – Москва : Юридическая литература, 1978. – 343 с.

109. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование бюджетной деятельности государства и муниципальных образований (теория и правотворчество) / Э. Д. Соколова // Финансовое право и управление. – 2013. – № 2. – С. 119–135.

110. Соколова, Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова. – Москва : Юриспруденция, 2019. – 272 с.

111. Соколова, Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Соколова Эльвира Дмитриевна. – Москва, 2008. – 401 с.

112. Суханов, Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц / Е. А. Суханов // Журнал российского права. – 2018. – № 1. – С. 5–15.

113. Титов, Г. А. Бюджетное администрирование : правовые основы администрирования доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / Г. А. Титов. – Москва : Икар, 2025. – 191 с.

114. Тихомиров, Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – Москва : БЕК, 1995. – X, 485 с.

115. Ткаченко, Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации : монография / Р. В. Ткаченко ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Норма, 2022. – 397, [1] с.

116. Ткаченко, Р. В. Бюджетное регулирование в системе финансового обеспечения инновационного развития общества : дис. … д-ра юрид. наук : 5.1.2 / Ткаченко Роман Владимирович. – Москва, 2022. – 553 с.

117. Ткаченко, Р. В. Бюджетное регулирование как ключевое направление публичной финансовой деятельности / Р. В. Ткаченко // Lex russica. – 2021. – Т. 74. – № 6 (175). – С. 68–78.

118. Ткаченко, Р. В. Концепция бюджетного регулирования в Российской Федерации / Р. В. Ткаченко // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 8 (96). – С. 46–60.

119. Ткаченко, Р. В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе / Р. В. Ткаченко // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 11 (120). – С. 122–132.

120. Ткаченко, Р. В. Формирование, управление, распределение и использование Фонда национального благосостояния в системе публичной финансовой деятельности / Р. В. Ткаченко, И. М. Ярошинский // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2026. № 1 (182). – С. 68–82.

121. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. – 2-е изд. перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2021. – 624 с.

122. Финансовое право : учебник / отв. ред. И. В. Рукавишникова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 646 с.

123. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 1999. – 599 с.

124. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2003. – 733 с.

125. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой, Л. Л. Арзумановой. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2025. – 708 с.

126. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 2005. – 587 с.

127. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. – Москва : Юристъ, 1996. – 400 с.

128. Финансовое право : учебник / Ю. А. Крохина, Е. Г. Писарева, Е. В. Покачалова [и др.] ; отв. ред. Н. И. Химичева. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2008. – 767 с.

129. Финансовое право : учебник для бакалавров / Е. Ю. Грачева, Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; под ред. Е. Ю. Грачевой. – Москва : Проспект, 2014. – 571 с.

130. Финансовое право : учебник для вузов / под ред. А. И. Землина. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2026. – 335 с.

131. Финансовое право Российской Федерации : учебник / М. В. Карасева, П. Н. Бирюков, А. В. Красюков, А. Г. Пауль ; отв. ред. М. В. Карасева. – Москва : КноРус, 2016. – 270 с.

132. Финансовый суверенитет государства : теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2024. – 342 с.

133. Финансы : учебник / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Финансы и статистика, 2012. – 494 с.

134. Химичева, Н. И. Финансовое право : учебно-методический комплекс / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова ; отв. ред. Н. И. Химичева. – Москва : Норма, 2005. – 462, [1] с.

135. Цареградская, Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Цареградская Юлия Константиновна. – Москва, 2016. – 437 с.

136. Чебыкина, Н. Р. Практика создания, функционирования и реформирования стабилизационных фондов (на примере законодательства РФ и Норвегии) / Н. Р. Чебыкина // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 2 (19). – С. 45–51.

137. Черноверхский, А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.14 / Черноверхский Александр Михайлович. – Москва, 2010. – 222 с.

138. Чиркин, В. Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 87–101.

139. Шевелева, Н. А. Бюджетная система России : опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева. – Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского университета, 2004. – 278, [1] с.

140. Шевелева, Н. А. Финансовое право : новый этап развития / Н. А. Шевелева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 5–12.

141. Шевченко, Е. Е. Бюджетные фонды в российском финансовом праве : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 5.1.2 / Шевченко Евгения Евгеньевна. – Курск, 2025. – 29 с.

142. Шевченко, Е. Е. К вопросу о соотношении понятий «бюджетный фонд» и «публичный фонд» в российском финансовом праве / Е. Е. Шевченко // Финансовое право. – 2025. – № 2. – С. 30–34.

143. Щекин, Д. М. Категория интереса в налоговом праве / Д. М. Щекин // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17. – № 4 (137). – С. 46–56.

144. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. – Москва : Проспект, 2024. – 922, [1] с.

145. Эрхард, Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард. – Москва : Начала-Пресс, 1991. – 335 с.

146. Ярахмедова, Р. Н. Роль резервных и суверенных финансовых фондов в обеспечении устойчивой финансово-правовой политики / Р. Н. Ярахмедова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1 (120). – С. 221–228.

147. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права : сравнительно-правовое исследование : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Ястребов Олег Александрович. – Москва, 2010. – 451 с.

148. Rozanov, A. Who Holds the Wealth of Nations? / A. Rozanov // Central Banking Journal. – 2005. – Vol. XV. – No. 4. – P. 52–57.

5. Электронные ресурсы

149. Минфин обновил нормативную структуру ФНБ [Электронный ресурс] // Вечерняя Москва. – 2022. – 30 декабря. – Режим доступа: https://vm.ru/news/1022641-minfin-obnovil-normativnuyu-strukturu-fnb (дата обращения: 24.10.2026).

150. Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018–2026 годах [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации : офиц. сайт. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/ (дата обращения: 08.09.2026).

151. About KIA [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.kia.gov.kw/about-kia/ (дата обращения: 13.09.2026).

152. About the fund [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.nbim.no/en/about-us/about-the-fund/ (дата обращения: 13.09.2026).

153. Adherence of the Government Pension Fund Global (GPFG) to the Santiago Principles [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Norway : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.regjeringen.no/en/documents/adherence-of-the-government-pension-fund-global-gpfg-to-the-santiago-principles/id2986987/ (дата обращения: 13.09.2026).

154. Annual Report 2023 [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.oilfund.az/en/report-and-statistics/report-archive (дата обращения: 13.09.2026).

155. Annual Report 2025 [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.nbim.no/en/news-and-insights/reports/2025/annual-report-2025/ (дата обращения: 13.09.2026).

156. Budget 2021/2022 [Электронный ресурс] / Ministry of Finance, The State of Kuwait. – 2021. – 25 January. – Режим доступа: https://www.mof.gov.kw/MofBudget/PDF/Budget22-21eng.pdf (дата обращения: 19.10.2026).

157. Economic and Social Stabilization Fund [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Chile : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.hacienda.cl/english/work-areas/international-finance/sovereign-wealth-funds/economic-and-social-stabilization-fund (дата обращения: 13.09.2026).

158. FAQ [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.oilfund.az/en/fund/press-room/question-and-answer (дата обращения: 13.09.2026).

159. Frequently Asked Questions [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Chile : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.hacienda.cl/english/work-areas/international-finance/sovereign-wealth-funds/frequently-asked-questions (дата обращения: 13.09.2026).

160. General information [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.oilfund.az/en/fund/Governance/information (дата обращения: 13.09.2026).

161. Governance & Transparency [Электронный ресурс] // Kuwait Investment Authority : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.kia.gov.kw/governance-transparency/ (дата обращения: 13.09.2026).

162. Immobilised Russian assets: Council decides to set aside extraordinary revenues [Электронный ресурс] // Council of the European Union : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues/ (дата обращения: 12.09.2026).

163. Investment policy [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.oilfund.az/en/investments/investment (дата обращения: 13.09.2026).

164. National Budget 2022: The fiscal policy framework [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Norway : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.regjeringen.no/en/national-budget/2022/id2871447/ (дата обращения: 13.09.2026).

165. Supervisory Board [Электронный ресурс] // State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.oilfund.az/en/fund/Governance/supervisory (дата обращения: 13.09.2026).

166. The history [Электронный ресурс] // Norges Bank Investment Management : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.nbim.no/en/the-fund/the-history/ (дата обращения: 13.09.2026).

167. The Norwegian Fiscal Policy Framework [Электронный ресурс] // Ministry of Finance of Norway : офиц. сайт. – Режим доступа: https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/economic-policy/economic-policy/id418083/ (дата обращения: 13.09.2026).

Приложение № 1

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации

Статья 1

Внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3823; 2007, № 18, ст. 2117; 2009, № 1, ст. 18; 2010, № 19, ст. 2291; 2013, № 19, ст. 2331; 2014, № 43, ст. 5795; № 48, ст. 6664; 2017, № 30, ст. 4452; № 49, ст. 7317; 2018, № 53, ст. 8420; 2019, № 31, ст. 4437; № 52, ст. 7797; 2020, № 40, ст. 6168; 2021, № 27, ст. 5072, 5079; 2023, № 16, ст. 2765; 2024, № 29, ст. 4106; 2025, № 17, ст. 2113; № 31, ст. 4657; № 48, ст. 7243) следующие изменения:

1) статью 6 после абзаца второго дополнить абзацем следующего содержания:

«Фонд национального благосостояния – самостоятельная форма образования и расходования обособленной части бюджетных средств федерального бюджета, предназначенной для финансового обеспечения общенациональных стратегических задач и функций государства;»;

2) статью 10 изложить в следующей редакции:

«Статья 10. **Структура бюджетной системы Российской Федерации**

К бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

федеральный бюджет, включая бюджет Фонда национального благосостояния, и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

местные бюджеты, в том числе:

бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.»;

3) статью 11 изложить в следующей редакции:

«Статья 11. **Правовая форма бюджетов**

Федеральный бюджет, бюджет Фонда национального благосостояния и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.»;

4) статью 16 изложить в следующей редакции:

«Статья 16. **Бюджет Фонда национального благосостояния**

Бюджет Фонда национального благосостояния предназначен для 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.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с «___» _____ 20___ года.

Президент

Российской Федерации