Бюджетное регулирование

УДК 336.1

РЕВОЛЬВЕРНЫЕ ФОНДЫ В БЮДЖЕТНОЙ ПРАКТИКЕ КАНАДЫ И США

О.В. БОГАЧЕВА,
кандидат экономических наук,
руководитель Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
Министерства финансов РФ,
ведущий научный сотрудник
Института мировой экономики
и международных отношений РАН,
Москва, Российская Федерация
E-mail: bogacheva@nifi.ru

Т.В. ФОКИНА,
младший научный сотрудник
Центра бюджетной политики
E-mail: fokina@nifi.ru
Научно-исследовательский
финансовый институт
Министерства финансов РФ,
Москва, Российская Федерация

Предмет/тема. *В статье отмечается, что распространение таких финансовых инструментов, как револьверные фонды, в развитых странах было связано с широким вмешательством государства в экономику в период после Второй мировой войны. Это проявилось, в частности, в развитии хозяйственных функций органов государственной власти и государственных организаций. Несмотря на то, что на региональном и местном уровнях в Российской Федерации есть примеры организации револьверных фондов, они не нашли применения как инструмент бюджетного финансирования в отличие от ряда высокоразвитых стран. Рассматривается практика использования револьверных фондов в Канаде и США.*

Цели/задачи. *Целью статьи является проведение анализа практики применения револьверных фондов в бюджетной сфере в странах, где такая практика получила наиболее широкое распространение, – Канаде и США.*

Методология. *С помощью метода сравнительного анализа проанализирована практика использования государственных револьверных фондов в Канаде и США.*

Результаты. *На основе анализа опыта деятельности государственных револьверных фондов в Канаде и США были сформулированы основные преимущества и недостатки их использования.*

Отмечено, что использование револьверных фондов как особых финансовых механизмов может способствовать решению задач повышения эффективности бюджетных расходов и более гибкого управления финансовыми ресурсами, выделенными на выполнение хозяйственных функций, аналогичных рыночным или ориентированным на рынок.

Выводы/значимость. *Проведенный анализ основных преимуществ и недостатков государственных револьверных фондов позволяет понять особенности применения данного финансового*

механизма в Российской Федерации, определить целесообразность его использования в целях повышения качества управления государственными финансами.

Ключевые слова: *революверные фонды, хозяйственные функции государства, целевые бюджетные доходы, эффективность бюджетных расходов, компенсирующие доходы, сектор государственного управления, бюджетное законодательство, управление бюджетом*

Револьверные, или оборотные возобновляемые, фонды, основанные на использовании и постоянном пополнении средств за счет притока ресурсов от осуществления хозяйственных операций, являются относительно новым и недостаточно изученным инструментом в бюджетном финансировании мероприятий государственных (муниципальных) программ в России.

Револьверные фонды используются главным образом при реализации инвестиционных, энергосберегающих и экологических проектов, для поддержки малого и среднего бизнеса, кредитования жилищного строительства. В частности, еще в 2009 г. в ныне упраздненном Министерстве регионального развития РФ прорабатывалась идея создания револьверного фонда регионального развития в качестве долгосрочного механизма привлечения инвестиций в целях модернизации российской экономики на условиях государственно-частного партнерства [8].

На принципах револьверного фонда в 2011 г. был сформирован Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона как квазигосударственный инструмент финансирования инвестиционных проектов, направленных на модернизацию и новое строительство транспортной, энергетической и инженерной инфраструктур в макрорегионе[1].

Револьверные фонды, направленные на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства путем софинансирования обеспечения исполнения государственного или муниципального контракта, функционировали в Республике Татарстан (2009–2010 гг.) и Краснодарском крае (2010–2012 гг.). Оба фонда были ликвидированы в основном из-за слабого интереса бизнеса к государственным закупкам[2] [60].

На региональном и местном уровнях есть успешные примеры организации револьверных фондов в Северо-Западном регионе России с участием Северной финансово-экологической корпорации (NEFCO), направленных на финансирование энергосбережения и энергоснабжения в российском секторе ЖКХ[3]. При содействии NEFCO были созданы, в частности, револьверные фонды в Петрозаводске (Республика Карелия) и Кандалакше (Мурманская область). Предполагается, что револьверные фонды могут стать одним из эффективных финансовых механизмов повышения энергоэффективности ЖКХ в условиях дефицита средств у местных и региональных администраций.

Однако опыт функционирования револьверных фондов в России остается пока слабо изученным. В работах российских исследователей в центре внимания до сих пор находились целевые бюджетные и внебюджетные фонды, функционирующие на принципах, отличных от револьверных фондов. В них были рассмотрены роль целевых фондов в бюджетной системе и в решении задач социально-экономического развития, особенности планирования и исполнения доходов и расходов этих фондов, их правовое регулирование [1–5, 7, 9, 10].

Если в России интерес к револьверным фондам только начинает проявляться, то в ряде высокоразвитых стран накоплен значительный опыт применения этого финансового инструмента в бюджетной сфере.

Широкое вмешательство государства в современную экономику высокоразвитых стран в период после Второй мировой войны проявилось, в частности, в развитии хозяйственных функций

[1] Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 466-р. Меморандум об инвестиционной политике открытого акционерного общества «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» (в редакции от 13.06.2013): протокол заседания совета директоров № 12.

[2] Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан «Револьверный фонд». URL: https://uslugi.tatar.ru/article/215. Положение о Программе «Револьверный фонд государственной некоммерческой организации «Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан», Казань 2008 г. Инвестиционная Анапа. URL: http://www.investanapa.ru/ru/new-408.html.

[3] NEFCO – многопрофильный финансовый институт, учрежденный на основе договора между Королевством Дания, Финляндской Республикой, Исландской Республикой, Королевством Норвегия и Королевством Швеция, со штаб-квартирой в г. Хельсинки. Электронный журнал энергосервисной компании «Экологические системы». URL: http://www.esco-ecosys.narod.ru.

органов государственной власти и государственных организаций, осуществляемых на платной основе и принципах самофинансирования. Бюджетные доходы, получаемые в результате осуществления расходов на выполнение этой деятельности, носят возмездный (оплата товаров и услуг, плата за предоставленный кредит и гарантии, страховые премии) и возвратный (погашение долга) характер.

Задачи повышения эффективности бюджетных расходов и гибкого управления финансовыми ресурсами, выделенными на выполнение хозяйственных функций, аналогичными рыночным или ориентированными на рынок, требуют отдельного учета операций по расходам и поступлениям по конкретным видам хозяйственной деятельности государственных органов (госорганизаций) и использования в целях финансирования особых финансовых механизмов, в частности револьверных фондов.

Планирование таких целевых доходов и иных поступлений и расходов осуществляется вне общих процедур бюджетного планирования, утверждения и исполнения бюджета, что не согласуется с общими принципами управления бюджетом. Поэтому вопросам непротиворечивого применения целевых доходов бюджета, полученных от хозяйственной деятельности, в рамках общих принципов управления бюджетом уделяется большое внимание, особенно в Канаде и США.

Канада. В этом государстве применение револьверных фондов структурными подразделениями министерств, оказывающими платные государственные услуги, является обычной бюджетной практикой. Любое министерство, имеющее в своем составе структурное подразделение (подведомственную организацию), оказывающее государственные услуги на платной основе (например, выдача документов, разрешений, проведение экспертизы, аренда, материально-техническое снабжение и т.д.), при соблюдении определенных требований и критериев может быть наделено правом формирования револьверного фонда для осуществления этой деятельности.

Согласно определению Управления казначейства Канады револьверными называются фонды, наделенные парламентом постоянными (т.е. не прерывающимися в конце бюджетного года) полномочиями по осуществлению выплат из Консолидированного фонда доходов на финансирование (на возмездной и платной основе) основного и оборотного капиталов и временное финансирование накопленного оперативного дефицита [11].

Нормативно-правовой и методической базой, регулирующей создание и использование федеральных револьверных фондов, являются, прежде всего, закон об управлении финансами (Financial Administration Act, R.S.C.,1985, c.F-11, current to November 11, 2014) [12], закон о револьверных фондах (Revolving Funds Act, R.S.C.,1985, c.R-8, current to November 11, 2014) [13] и принятые Управлением казначейства Канады документы «Политика в отношении специальных полномочий по расходованию доходов» и «Руководство по револьверным фондам» [11, 14].

В соответствии с законом об управлении финансами револьверные фонды создаются и функционируют либо на основе специального законодательного акта, либо на основе закона о бюджетных ассигнованиях. Этими законами устанавливаются полномочия[4] соответствующего министерства по расходованию бюджетных средств, полученных от реализации государственных услуг, на обеспечение оказания этих услуг, а также по расходованию средств Консолидированного фонда доходов (на возвратной и платной основе) на цели револьверного фонда. При этом для каждого фонда устанавливается индивидуальная максимальная сумма превышения агрегированной суммы расходов над доходами, не зависящая от времени, в пределах которой министерство может заимствовать средства Консолидированного фонда доходов. Револьверные фонды должны соблюдать все правила и требования, установленные казначейством.

Используются два типа револьверных фондов:

– предпринимательские револьверные фонды (предоставление государственных услуг населению и частному бизнесу);

– револьверные фонды по финансированию предоставления государственных услуг в рамках сектора государственного управления.

Револьверные фонды функционируют на основе соглашений, заключаемых между управляющим агентством, курирующим его министерством и казначейством, определяющих особые полномочия этих агентств и министерств по управлению револьверными фондами и проведению кадровой политики.

Для инициирования создания револьверного фонда министерству необходимо:

[4] Вносятся изменения в полномочия, и упраздняются револьверные фонды.

– обеспечить соответствие целей револьверного фонда целям соответствующей программы министерства;

– иметь в своем составе структурное подразделение, оказывающее государственные услуги на платной основе, расходы, на которые могут быть увязаны с поступлением доходов от платных услуг (отсутствует перекрестное субсидирование услуг);

– подготовить обоснование долгосрочной потребности в соответствующих государственных услугах (определение круга бенефициаров, перечень услуг, тарифы) и возможности полного или преимущественного финансирования оказания услуг за счет их оплаты потребителями.

Министерства также должны обеспечить контроль за деятельностью револьверных фондов, в частности по следующим направлениям:

– соблюдение предельного размера заимствования средств Консолидированного фонда доходов, утвержденного парламентом;

– ведение отдельного учета операций, финансируемых за счет средств револьверного фонда, от учета операций, финансируемых за счет бюджетных ассигнований (револьверный фонд не должен финансировать затраты, непосредственно не связанные с его задачами).

Министерства обязаны регулярно проводить аудит финансовых отчетов револьверного фонда с оценкой соответствия учетной политике казначейства, один раз в 3–5 лет организовывать анализ и оценку деятельности револьверного фонда и готовить рекомендации по улучшению управления фондом либо о его ликвидации.

Кроме того, в обязанности министерства входит ежегодное представление в казначейство среднесрочного (на 3–5 лет) бизнес-плана револьверного фонда, долгосрочного инвестиционного плана и предложений по тарифам на государственные услуги, а также отчетов о внутреннем аудите револьверных фондов.

Казначейство ежегодно в рамках бюджетного процесса одобряет планируемые на очередной бюджетный период объемы расходов револьверных фондов, осуществляемые за счет доходов от платных услуг, и включает эти объемы в бюджетные документы (оценки бюджета) в информационных целях.

Револьверные фонды не преследуют цели получения прибыли. В их задачи входит выполнение бизнес-плана по оказанию государственных услуг при условии полного (или частичного по социально значимым услугам) возмещения затрат и соблюдение установленных требований по заимствованию средств из Консолидированного фонда доходов.

Предполагается, что револьверные фонды в рамках производственного цикла (3–5 лет) не должны иметь значительного разрыва между доходами и расходами. Поэтому часть накопленного положительного остатка средств фонда может изыматься в Консолидированный фонд доходов по установленной казначейством формуле [14].

В случае превышения установленной парламентом максимальной величины разрыва между агрегированной суммой расходов и доходами револьверного фонда, это превышение может быть компенсировано министерством за счет собственных бюджетных ресурсов либо списано по решению казначейства.

Возможность заимствования средств револьверным фондом у казначейства при их недостаточности обеспечивает его независимость от бюджетного процесса и непрерывность хозяйственной деятельности. Квазирыночные условия позволяют использовать в производственной деятельности рыночные инструменты:

– бюджетные займы для финансирования временных дефицитов;

– систему амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов в течение полезного срока их службы;

– полный учет затрат по методу начисления;

– общие требования к планированию бизнеса, учету и отчетности.

В связи с этим предполагается, что агентства, управляющие револьверными фондами, имеют более широкие возможности, чем другие подразделения министерства, по оптимизации бюджетных ресурсов, повышению качества и эффективности управления финансами. Используемая ими система планирования и отчетности обеспечивает ориентацию на показатели результатов и более высокий уровень прозрачности.

Соединенные Штаты Америки. Это государство имеет продолжительный (с конца XIX в.) опыт использования револьверных бюджетных фондов, предназначенных для финансирования хозяйственной деятельности (программ) государственных органов (госорганизаций), которая состоит из циклически повторяющихся операций, близких к коммерческой деятельности [16]. Прототипом первых

револьверных фондов был фонд Военно-морского ведомства США, созданный в 1878 г. Особенно активно револьверные фонды формировались в периоды крупных экономических и финансовых кризисов. Так, в связи с мерами правительства США, направленными на преодоление Великой депрессии 1929–1933 гг., были сформированы наиболее известные и продолжающие действовать револьверные фонды Управления по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины реки Теннесси, Федеральной жилищной администрации, Товарно-кредитной корпорации (поддержание цен на продукцию американских фермеров). В 1970 г. был сформирован крупнейший револьверный фонд – фонд Почтовой службы (в настоящее время внебюджетный фонд). С финансовым кризисом 1988–1989 гг. и принятием закона о реформировании финансовых институтов, восстановлении и мерах воздействия (Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989) [17] было связано формирование револьверных фондов по страхованию банков и ссудно-сберегающих ассоциаций. В настоящее время все основные функциональные категории федерального бюджета и все агентства США имеют револьверные фонды.

В Соединенных Штатах, так же, как в Канаде, предполагается, что револьверные фонды должны использоваться исключительно в отношении государственных программ, в которых реализуются отношения покупателя и продавца и требуется увязка поступлений от соответствующей деятельности с расходами на ее осуществление.

Теоретически расходы револьверных фондов должны создавать доходы, направляемые на финансирование новых расходов, что обеспечивает финансовую устойчивость соответствующей государственной хозяйственной деятельности (программы). Предполагается, что управление револьверными фондами (планирование, программирование, учет и отчетность) происходит методами, сходными с рыночными, стимулируя управляющих фондами к экономному и эффективному расходованию бюджетных средств. Револьверные фонды должны стремиться к самодостаточности и не нуждаться в ежегодных бюджетных ассигнованиях. Поэтому функционирование револьверных фондов не требует систематического контроля со стороны законодательных органов [18].

В то же время принципы применения револьверных фондов в США несколько отличаются от канадских. В этой стране револьверные фонды не обязательно наделяются полномочиями по заимствованию средств из бюджета при недостатке собственных доходов (недостающие средства могут поступать за счет ежегодных бюджетных ассигнований), а если и наделяются таким правом, то предельные размеры заимствования не устанавливаются, как в Канаде, законом.

Револьверные фонды определяются как фонды, наделенные конгрессом полномочиями по получению конкретных доходов и использованию их в установленных целях без дополнительных законодательных мер и бюджетных ограничений, связанных с завершением финансового года [19].

Функционирование револьверных фондов основывается на концепции компенсирующих доходов, разработанной Комиссией президента США по бюджетным концепциям в 1967 г. Согласно этой концепции, экономический характер операций органов власти (госорганизаций) лежит в основе разделения поступлений в бюджет на бюджетные доходы и доходы, компенсирующие соответствующие бюджетные расходы. Бюджетные доходы связаны с выполнением регулятивной деятельностью государства и состоят из обязательных платежей – налоговых и неналоговых поступлений. Они являются общим источником бюджетных расходов (в соответствии с принципом совокупного покрытия расходов доходами). Доходы, компенсирующие соответствующие бюджетные расходы (компенсирующие доходы), являются результатом операций, ориентированных на рынок или близких к рыночной деятельности либо расчетов по хозяйственным операциям между ведомствами или внутри ведомств. Они не учитываются в общем фонде бюджетных доходов, а учитываются в счете расходов револьверного фонда по соответствующему министерству.

Компенсирующими являются, главным образом, неналоговые доходы. Они включают:

– доходы от продажи товаров и услуг (например, электроэнергии, удобрений, продуктов питания, услуг железнодорожного транспорта);

– доходы от продажи недвижимости, запасов, оборудования (например, военные поставки из резервов);

– доходы в счет поступлений от погашения основного долга по кредитам (в том числе ипотечному кредиту), процентов, выплат по гарантиям по частным кредитам;

– доходы от валютных операций;

– премии по страхованию;

– плату за сертификацию товаров (например, лекарств и пищевых добавок);

– ренту, роялти (связанные с добычей на континентальном шельфе).

Важнейшей характеристикой этих неналоговых доходов считается то, что они связаны с регулярной хозяйственной деятельностью соответствующих министерств и государственных организаций, осуществляемой в рамках утвержденных программ. При этом они обеспечивают большую часть расходов этих программ. Недостаток средств покрывается за счет бюджетных ассигнований и заимствований у казначейства (если им предоставлено такое право).

Принятая в США (в соответствии с рекомендациями Комиссии президента США по бюджетным концепциям) система бюджетного учета компенсирующих доходов предполагает вычет этих доходов из расходов по соответствующим программам. В бюджете эти расходы будут представлены как чистые расходы (т.е. за вычетом компенсирующих доходов; суммы поступлений и валовые расходы револьверных фондов обычно представляются в приложениях к бюджету). В результате, за некоторым исключением, компенсирующие доходы в бюджете не находят отражения.

Как и в случае с федеральными программами, формирование револьверных фондов утверждается актом Конгресса США (в том числе актом о бюджетных ассигнованиях), которым устанавливаются, в частности, полномочия органа, управляющего фондом, по сбору поступлений от деятельности, финансируемой фондом, которые являются основным источником финансового обеспечения этой деятельности.

На этапе создания до начала получения доходов револьверному фонду может быть выделен первоначальный капитал или предоставлены полномочия по заимствованию средств у казначейства. Однако по истечении определенного времени (обычно один год) эти средства должны быть возмещены бюджету. В последующем бюджетные ассигнования выделяются главным образом для восстановления потерь первоначального капитала. Некоторые револьверные фонды пользуются правом размещения собственных ценных бумаг, в том числе на открытом рынке.

Контроль конгресса часто сводится к установлению ограничений на затраты, связанные с административными расходами и оплатой труда персонала государственной организации, управляющей фондом.

Для образования револьверного фонда необходимо, чтобы содержание и финансовое обеспечение бюджетной программы, финансируемой револьверным фондом, отвечали определенным критериям, установленным административно-бюджетным управлением (OMB) для каждого типа револьверных фондов.

Применяются три типа револьверных фондов:

– фонды общественных предприятий;

– фонды для осуществления межведомственных (внутриведомственных) транзакций;

– трастовые фонды.

Фонды общественных предприятий создаются на основе закона (при этом в законе непосредственно не указывается, что фонд является револьверным), основным источником их доходов являются возмездные возвратные поступления от оказания государственных услуг. Револьверные фонды не ставят своей целью получение прибыли. Предполагается, что они должны функционировать на пороге окупаемости и в среднесрочной перспективе не могут иметь ни значительного дефицита, ни избытка доходов. При наличии существенного превышения поступлений над потребностями в расходах фонд обязан понизить тарифы на оказываемые услуги либо перечислить средства в общий фонд казначейства в обмен на специальные государственные ценные бумаги и право получать по ним процентный доход. Общая схема деятельности револьверного фонда общественного предприятия представлена на рисунке.

Многие государственные корпорации в США управляют револьверными фондами. Они используются в основном:

– для осуществления льготного кредитования малого бизнеса, жилищного и городского развития (например, администрация малого бизнеса предоставляет малым предприятиям широкий выбор способов финансирования – от микрозаймов до кредитов на покрытие значительного долга и венчурного капитала; министерство жилищного и городского развития предоставляет кредиты по различным программам жилищного строительства и развития городского хозяйства; агентство по защите окружающей среды в рамках револьверных фондов выделяет льготные кредиты на поддержку

Общая схема деятельности револьверного фонда общественного предприятия

проектов, направленных на очистку воды, контроль за уровнем загрязнения и защиты водных ресурсов) [20];

– предоставления почтовых и транспортных услуг (например, Почты США, Панамского канала, Аляскинской железной дороги);

– предоставление гарантий по кредитам (например, в рамках программ гарантирования кредитов администрации по делам ветеранов).

Револьверные фонды для осуществления межведомственных (внутриведомственных) транзакций создаются законом, в котором устанавливается, что целевые поступления фонда используются главным образом для финансирования квазикоммерческих межведомственных и внутриведомственных операций, осуществляемых на регулярной основе. Нормативно регулируется формирование сметы затрат этих фондов. Устанавливается также, что объем поступлений в фонд должен быть достаточным для покрытия затрат на выполнение этих операций, а излишки средств должны быть направлены в виде трансферта в общий фонд казначейства. Для большинства таких револьверных фондов также устанавливается первоначальный капитал. Фонды финансируют предоставление услуг по проведению государственных закупок, управлению запасами, хранению, доставке, материально-техническому обеспечению, издательским и иным работам и услугам. Плата за работы и услуги основывается на затратах.

Примерами таких револьверных фондов являются: фонд Управления правительственной печати (обеспечивает издание документов всех трех ветвей федеральной власти); фонд строительства федеральных правительственных зданий; фонды министерства обороны, финансирующие предоставление услуг в рамках министерства.

Револьверные трастовые фонды также создаются законом, в котором устанавливается, что поступления в фонд находятся в доверительном управлении и используются для финансирования регулярных операций коммерческого характера в рамках принятых программ. Примерами этих фондов, прежде всего, являются: фонды страхования жизни и здоровья государственных служащих; фонд федеральной корпорации по страхованию депозитов (страхование финансируется за счет премий, которые взимаются с финансовых учреждений и каждого застрахованного счета на сумму более 100 тыс. долл.); валютный фонд.

По данным Главного контрольно-финансового управления США (GAO), число револьверных фондов государственных корпораций с конца 1970-х по конец 1990-х гг. увеличилось с 87 до 113 (объем валовых расходов вырос с 51 млрд до 127 млрд долл.), а количество федеральных трастовых фондов сократилось с 14 до 10 (при этом объем валовых расходов увеличился с 3,9 млрд до 21,3 млрд долл.). В конце 1970-х гг. насчитывалось 84 федеральных фонда по межведомственным (внутриведомственным) операциям [21]. Более поздние данные об этих фондах в открытых источниках отсутствуют.

Револьверные фонды нашли широкое применение не только на федеральном уровне, но и на уровне штатов. Например, в Оклахоме в начале 2000-х гг. револьверные фонды функционировали в рамках 54 штатных органов исполнительной власти, при этом каждое ведомство управляло от 1 до 21 револьверным фондом. Доходы револьверных фондов составляли примерно 26% собственных доходов бюджета штата [22, 23].

Фонды используются как дополнительный бюджетный инструмент к общему фонду бюджетных доходов и способствуют стабилизации бюджета штата. Они повышают уровень доступности бизнеса к относительно недорогим финансовым ресурсам, в частности в области очистки воды, электроснабжения, капитального ремонта.

Одним из главных преимуществ револьверных фондов, по мнению зарубежных исследований, является то, что они функционируют по принципу неостанавливающегося бюджетного ассигнования, что позволяет избегать неэффективного расходования бюджетных средств в конце года ввиду боязни не «освоить» всего объема финансирования, выделенного на соответствующий финансовый год. По некоторым расчетам, на безостановочном функционировании револьверных фондов экономится до 4,5% бюджетных расходов [24].

Отмечается также, что револьверные фонды предоставляют их руководителям относительно больше свободы в управлении бюджетными ресурсами. Одновременно использование рыночных методов в учете и отчетности повышает подотчетность фондов и прозрачность их финансовой документации.

По мнению зарубежных специалистов, формирование револьверных фондов целесообразно, если возможно увязать затраты на оказание государственных услуг с поступлением оплаты за них. При этом финансовый контроль за револьверным фондом смещается от контроля за целевым расходованием средств к контролю за поступлениями за вычетом издержек (т.е. применяется бизнес-подход).

Вместе с тем зарубежные специалисты предостерегают от «увлечения» этим финансовым инструментом. Активное использование револьверных фондов может существенно осложнить организацию управления бюджетными средствами и привести к сокращению объема доходов, используемого для общего покрытия бюджетных расходов.

Одной из главных проблем функционирования федеральных револьверных фондов, по мнению экспертов GAO, является недостаточно полное отражение финансовых операций этих фондов в федеральном бюджете в связи с особенностями их учета (учет чистых расходов, т.е. расходов за вычетом доходов от соответствующей деятельности), что может приводить к искажению структуры расходов федерального бюджета и недостаточному контролю за деятельностью этих фондов со стороны Конгресса США. В связи с этим GAO рекомендует перейти от системы учета чистых расходов к системе валового учета операций по доходам и расходам револьверных фондов.

Внедрение револьверных фондов в США и Канаде явилось попыткой сбалансировать потребность в гибкости управления государственными финансами и было продиктовано необходимостью жесткого законодательного регулирования бюджетного процесса [19]. В этих странах успешно справились с этой задачей.

Опыт США и Канады в применении револьверных фондов как бюджетного инструмента финансового обеспечения оказания платных (частично платных) государственных услуг заслуживает большого внимания в плане внедрения в других странах, в том числе в России. Как показывает международная практика, в решении задач повышения качества и эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию платных услуг населению немаловажное значение имеет внедрение следующих основных принципов функционирования револьверных фондов:

– раздельный учет расходов на платные и бесплатные услуги;

– полный учет затрат на платные услуги;

– обеспечение связи между поступлением доходов от платной деятельности и расходами на ее финансирование;

– рыночные инструменты планирования, учета и отчетности, в том числе бизнес-планы, стратегии и программы развития.

Повышение финансовой устойчивости государственных учреждений требует развития их финансовой самостоятельности, особенно в части деятельности, осуществляемой на платной основе, при одновременном росте ответственности за принимаемые решения. При этом использование опыта управления револьверными фондами в Канаде и США может быть особенно полезным.

Список литературы

1. *Андросова Л.Д., Карчевский В.В., Окунева Л.П., Смирнова Е.Е.* Целевые бюджетные и внебюджетные фонды: учеб. пособие для вузов. М.: Вузовский учебник, 2009. 223 с.

2. *Белицкая Г.Н., Гафурова Г.Т.* Государственные внебюджетные фонды: учеб. пособие. Казань: Познание, 2008. 184 с.

3. *Вафин Э.Я., Журкина Н.С., Капкаева Н.З.* Внебюджетные фонды: учеб. пособие Казань: Институт экономика и финансов, 2011. 198 с.

4. *Кузин И.Р.* Новая жизнь дорожных фондов. URL: http://bujet.ru/article/107967.php.

5. *Кузьмин И.* Возрождение дорожных фондов. URL: http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=2526.

6. *Ковалевская Е.* В Краснодарском крае создан Револьверный фонд для поддержки малого и среднего бизнеса. URL: http://www.rg.ru/2010/10/13/reg-kuban/fond-anons.html.

7. *Поляк Г.Б.* Бюджетная система России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям. М.: ЮНИТИ, 2010. 703 с.

8. Предложение о создании Фонда регионального развития (Револьверного фонда). URL: http://urlid.ru/ceq3.

9. Финансовое право в вопросах и ответах: учебное пособие / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009. 229 с.

10. Финансовое право: учебник / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юристъ, 2004. 749 с.

11. Guide on Revolving Funds. Policy Application and Accounting Issues. Prepared in Collaboration: Public Works and Government Services, Canada, and Treasury Board Secretariat. Draft December 1997. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/fm-gf/tools-outils/guides/rf-fr/rf-fr01-eng.asp.

12. Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, current to March 24, 2015. Last amended on February 26, 2015. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf.

13. Revolving Funds Act, R.S.C., 1985, c. R-8, current to March 24, 2015. Last amended on December 16, 2014. URL: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/R-8.pdf.

14. Policy on Special Revenue Spending Authorities. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12248&section=text.

15. 2013–14 Part III – Reports on Plans and Priorities (RPP). Treasury Board of Canada Secretariat. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2013-2014/index-eng.asp.

16. Revolving Funds: Full Disclosure Needed For Better Congressional Control. Report to the House Committee on the Budget by The Comptroller General of The United States. August 30. 1977.

17. H.R.1278 – Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 (Enrolled Bill [Final Version as Passed by Both House and Senate] – ENR). URL: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c101:H.R.1278.ENR.

18. *Johnson C.L.* Managing Financial Resources to Meet Environmental Infrastructure Needs: The Case of State Revolving Funds // Public Productivity & Management Review. 1995. Vol. 18. № 3. P. 263–275.

19. United States General Accounting Office. Principles of Federal Appropriations Law. Third Edition, Volume III. September 2008. P. 12–89.

20. Clean Water State Revolving Fund. U.S. Environmental Protection Agency. URL: http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm.

21. Federal Trust and Other Earmarked Funds. Answers to Frequently Asked Questions. GAO-01-199SP. US General Accounting Office, 2001, January, p. 12. URL: http://www.gao.gov/assets/210/200562.pdf.

22. *Franklin A.L., Douglas J.W.* Revolving Funds as Budgeting Tools: An Examination of Oklahoma State Agencies // State & Local Government Review. 2003. Vol. 35. № 2. P. 90–101.

23. *Bunch B.S.* Clean Water State Revolving Fund. Program: Analysis of Variations in State Practices // International Journal of Public Administration. 2008. № 31. P. 117–136.

24. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA, Addison-Wesley, 1992. P. 92.

Finance and Credit
ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

REVOLVING FUNDS IN THE BUDGETARY PRACTICE OF CANADA AND THE USA

Ol'ga V. BOGACHEVA,
Tat'yana V. FOKINA

Abstract

Importance The expansion of financial instruments like revolving funds in developed countries was associated with extensive government intervention in the economy after World War II. This influenced the development of the economic functions of the State bodies and State organizations. Despite the fact that the Russian Federation has examples of revolving funds at regional and local levels, these funds did not find any application as budget financing tools as opposed to some developed countries. The article discusses the practice of revolving funds implementation in Canada and the United States of America.

Objectives The objective of the study is to analyze practical application of revolving funds within the budget sphere of the countries where this kind of practice has become most widespread, i.e. Canada and the USA.

Methods We analyzed the practical use of State revolving funds in Canada and the USA under the comparative analysis method.

Results We have formulated the main advantages and disadvantages of State revolving funds based on the analysis of their use in Canada and the USA. The use of revolving funds as special financial mechanisms may contribute to increasing the efficiency of budget expenses and more flexible management of financial resources, which are allocated to perform business functions that are similar to market or market-oriented functions.

Conclusions and Relevance The analysis of major advantages and disadvantages of State revolving funds in the practice of Canada and the USA enables to understand the specifics of this financial mechanism application in the Russian Federation to enhance the State finance management quality.

Keywords: revolving funds, economic functions, State, earmarked, budget revenues, efficiency, budget expenses, offsetting revenues, public administration sector, fiscal legislation, budget management

References

1. Androsova L.D., Karchevskii V.V., Okuneva L.P., Smirnova E.E. *Tselevye byudzhetnye i vnebyudzhetnye fondy* [Special-purpose budgetary and extra-budgetary funds]. Moscow, Vuzovskii uchebnik Publ., 2009, 223 p.

2. Belitskaya G.N., Gafurova G.T. *Gosudarstvennye vnebyudzhetnye fondy* [State extra-budgetary funds]. Kazan, Poznanie Publ., 2008, 184 p.

3. Vafin E.Ya., Zhurkina N.S., Kapkaeva N.Z. *Vnebyudzhetnye fondy* [Off-budget funds]. Kazan, Institute of Economics and Finance Publ., 2011, 198 p.

4. Kuzin I.R. *Novaya zhizn' dorozhnykh fondov* [New life of road funds]. Available at: http://bujet.ru/article/107967.php. (In Russ.)

5. Kuz'min I. *Vozrozhdenie dorozhnykh fondov* [Revival of road funds]. Available at: http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=2526. (In Russ.)

6. Kovalevskaya E. *V Krasnodarskom krae sozdan Revol'vernyi fond dlya podderzhki malogo i srednego biznesa* [A Revolving fund to support small and medium-sized businesses has been created in the Krasnodar Krai]. Available at: http://www.rg.ru/2010/10/13/reg-kuban/fond-anons.html. (In Russ.)

7. Polyak G.B. *Byudzhetnaya sistema Rossii* [Budgetary system of Russia]. Moscow, YUNITI Publ., 2010, 703 p.

8. *Predlozhenie o sozdanii Fonda regional'nogo razvitiya (Revol'vernogo fonda)* [A proposal to create the Regional Development Fund (Revolving fund)]. Available at: http://urlid.ru/ceq3. (In Russ.)

9. *Finansovoe pravo v voprosakh i otvetakh* [Financial law in questions and answers]. Moscow, Prospekt Publ., 2009, 229 p.

10. *Finansovoe pravo* [Financial law]. Moscow, Yurist" Publ., 2004, 749 p.

11. Guide on Revolving Funds. Policy Application and Accounting Issues. Prepared in Collaboration: Public Works and Government Services, Canada, and Treasury Board Secretariat. Draft December 1997.

Available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/fm-gf/tools-outils/guides/rf-fr/rf-fr01-eng.asp.

12. Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, current to March 24, 2015. Last amended on February 26, 2015. Available at: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf.

13. Revolving Funds Act, R.S.C., 1985, c. R-8, current to March 24, 2015. Last amended on December 16, 2014. Available at: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/R-8.pdf.

14. Policy on Special Revenue Spending Authorities. Available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12248&section=text.

15. 2013–14 Part III – Reports on Plans and Priorities (RPP). Treasury Board of Canada Secretariat. Available at: http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2013-2014/index-eng.asp.

16. Revolving Funds: Full Disclosure Needed For Better Congressional Control. Report to the House Committee on the Budget by the Comptroller General of the United States. August 30, 1977.

17. H.R.1278 – Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989 (Enrolled Bill [Final Version as Passed by Both House and Senate] – ENR). Available at: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c101:H.R.1278.ENR.

18. Johnson C.L. Managing Financial Resources to Meet Environmental Infrastructure Needs: The Case of State Revolving Funds. *Public Productivity & Management Review,* 1995, vol. 18, no. 3, pp. 263–275.

19. United States General Accounting Office. Principles of Federal Appropriations Law. Third Edition, Volume III, September 2008, pp. 12–89. Available at: http://www.gao.gov/special.pubs/d08978sp.pdf.

20. Clean Water State Revolving Fund. U.S. Environmental Protection Agency. Available at: http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm.

21. Federal Trust and Other Earmarked Funds. Answers to Frequently Asked Questions. GAO-01-199SP. US General Accounting Office, 2001, January, p. 12. Available at: http://www.gao.gov/assets/210/200562.pdf.

22. Franklin A.L., Douglas J.W. Revolving Funds as Budgeting Tools: An Examination of Oklahoma State Agencies. *State & Local Government Review,* 2003, vol. 35, no. 2, pp. 90–101.

23. Bunch B.S. Clean Water State Revolving Fund Program: Analysis of Variations in State Practices. *International Journal of Public Administration*, 2008, vol. 31, iss. 2, pp. 117–136.

24. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA, Addison-Wesley, 1992, p. 92.

Ol'ga V. BOGACHEVA
Research Financial Institution of Ministry of Finance of Russian Federation, Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
bogacheva@nifi.ru

Tat'yana V. FOKINA
Research Financial Institution of Ministry of Finance of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
fokina@nifi.ru