

УДК 657.6:338.46

Ключевые слова:

целевые поступления в бюджет, дорожный фонд, экологический фонд, государственный инвестиционный проект, государственное долговое финансирование капиталовложений

Богачева О. В., к. э. н.,

руководитель Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bogacheva@nifi.ru)

Бычков Д. Г., к. соц. н.,

вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

Целевые поступления бюджета в хозяйственной деятельности государства: зарубежная практика

Действующая модель управления бюджетной системой в России исходит из принципов универсальности и общего (совокупного) покрытия расходов: доходы и источники финансирования дефицита бюджета должны покрывать все расходы и не должны быть увязаны с определенными расходами бюджета. В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) предусматривает возможность «увязки» расходов с отдельными поступлениями в бюджет, если это предусмотрено законом (решением) о бюджете.

К таким отдельным видам поступлений в бюджет относятся, в частности, субвенции и субсидии, полученные из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, целевой характер которых определяется государственной программой, соглашением о предоставлении межбюджетного трансферта или законами и нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации; иностранные кредиты (заимствования) для финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, а также добровольные взносы, пожертвования, средства самообложения граждан. Кроме того, отдельные виды неналоговых доходов, предлагаемые к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года, также могут иметь целевое назначение¹.

Хотя использование целевых поступлений в бюджет само по себе выступает отклонением от принципа общего (совокупного) покрытия расходов, в практике управления государственными финансами стран ОЭСР оно встречается. В центре внимания данной статьи — как и в каких случаях целевые поступления применяются и в чем специфика источников их формирования и направления их расходования.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации, статья 35.

Вопросы применения целевых поступлений в бюджет, в частности в форме целевых бюджетных и внебюджетных фондов, рассматриваются в работах ряда российских ученых². В то же время анализ способов установления связи доходов с конкретными расходами, а также того, как образуются и в каких целях используются целевые доходы, в отечественных публикациях до настоящего времени представлены лишь отдельными работами.

Практика стран ОЭСР, в т. ч. стран, которые придерживаются англо-саксонской традиции консолидированного бюджета, свидетельствует о том, что соблюдение принципа общего (совокупного) покрытия расходов может сочетаться с широким применением доходов целевого назначения. При этом целевыми поступлениями могут выступать как целевые доходы внебюджетных фондов, так и поступления в бюджет, в отношении которых нормативно установлена связь с определенными расходами, хотя они зачисляются на общий бюджетный счет, а затем направляются на оплату конкретных расходов в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями.

Теоретически применение доходов целевого назначения обосновывается, в частности, тем, что для избирателя-налогоплательщика они служат гарантией оказания определенного объема услуг, финансируемых за счет этих средств. Кроме того, предполагается, что целевые доходы могут предотвращать распространение бюджетных угроз, связанных с чрезмерным ростом потребности в конкретных расходах, что происходит, когда расходы покрываются всеми бюджетными доходами. Бюджет, имеющий целевые доходы, сравнивают с подводной лодкой, разделенной на изолированные отсеки. Течь в одном отсеке не создает угрозы для других отсеков и для субмарины в целом³.

На практике использование целевых доходов позволяет концентрировать бюджетные ресурсы для решения конкретных приоритетных социально-экономических задач, осуществляемых в рамках программ и долгосрочных инвестиционных проектов, а также повышать качество и эффективность предоставления государственных платных услуг.

Одни из самых распространенных форм хозяйственной деятельности государства в странах ОЭСР, часто финансируемых за счет целевых поступлений в бюджет:

- 1) строительство, эксплуатация и содержание автодорог общего пользования;
- 2) реализация экологических и природоохранных программ;
- 3) реализация инвестиционных проектов, в том числе в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП);
- 4) долговое финансирование инвестиционных проектов.

Рассмотрим подробнее применение целевых поступлений в бюджет в этих формах хозяйственной деятельности государства в развитых странах.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОГРАММ СТРОИТЕЛЬСТВА, ЭКСПЛУАТАЦИИ И СОДЕРЖАНИЯ АВТОДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Концептуальной основой отнесения бюджетных доходов к целевым доходам, используемым для финансирования расходов на дорожное хозяйство, служит принцип оплаты услуг дорожного хозяйства пользователями дорог. Под действие данного принципа подпадают не только специальные сборы и платежи, связанные с непосредственным использованием автомобильных дорог, но также налоги и сборы, связанные с использованием автотранспортных средств — акцизы на ГСМ, сборы за регистрацию автотранспортного

² Коровкина Е. Б. *Перспективы развития целевых бюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук.* Москва, 2006; Костикова Е. Г. *Дорожные фонды. Продолжение истории // Финансовое право.* 2011. № 11. С. 23–28; Седова М. Л. *Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2006. № 24. С. 29–34.

³ Hsiung B. *A Note on Earmarked Taxes // Public Finance Review.* 2001. № 29 (3). P. 224 (<http://pfr.sagepub.com/content/29/3/223>).

средства, которые обычно относятся к источникам общего (совокупного) покрытия бюджетных расходов. В некоторых странах на финансирование расходов на дорожное хозяйство направляется часть сбора от НДС (Нидерланды).

В современной практике стран ОЭСР планирование и финансирование расходов на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог осуществляется в рамках многолетних государственных программ. При этом целевые дорожные фонды как механизмы финансирования дорожного хозяйства могут формироваться, а могут и не формироваться.

В США в целях строительства и содержания межштатных магистралей Законом о федеральном финансировании строительства автомобильных дорог от 1956 г. был создан дорожный траст-фонд⁴. Принятый в том же году Закон о доходах автомобильных дорог повысил налоги на пользователей дорог и ввел ряд новых, а также установил их целевой характер как источников доходов дорожного траст-фонда⁵. С тех пор существенно изменилась структура налоговых поступлений в дорожный траст-фонд. Сам дорожный фонд был переименован в транспортный траст-фонд, но сохранился общий принцип его образования: доходы фонда формируются преимущественно за счет поступлений от пользователей автодорог, которые включают:

- акциз на бензин (18,4 цента за галлон — по состоянию на 2012 г.), дизельное топливо (24,4 цента за галлон), газохол (13 центов за галлон), специальное топливо (общая ставка — 18,4 цента за галлон);
- налог на продажи шин, грузовиков;
- налог на использование тяжелых грузовиков;
- штрафы и прочие взыскания⁶.

Плательщиками акцизов и налогов с продаж выступают, соответственно, производители нефтепродуктов и торговые предприятия по продаже шин и транспортных средств. Сбор осуществляет Внутренняя служба доходов, которая направляет средства в казначейский общий фонд. Сумма, эквивалентная сбору этих налогов, зачисляется на счет транспортного траст-фонда. Поскольку кроме водителей автомобилей бензин и специальное топливо также используют в водном транспорте и сельском хозяйстве, то в соответствии с оценкой потребления топлива в этих секторах экономики, осуществляемой Министерством финансов, часть зачисленных на счет транспортного траст-фонда средств переводится на счета соответствующих фондов.

Средства фонда распределяются между тремя счетами: финансирования автодорог, финансирования общественного транспорта и финансирования железных дорог (междугородние пассажирские и грузовые перевозки). Расходование средств осуществляется по мере поступления доходов, а средства, превышающие текущие потребности в расходах, инвестируются в государственные долговые ценные бумаги.

Однако в ряде других странах ОЭСР, в отличие от США, в настоящее время дорожные фонды не используются. В связи с переходом во второй половине прошлого столетия к программному формату бюджета и среднесрочному бюджетному планированию дорожные фонды как сметы расходов на дорожное хозяйство были заменены бюджетными программами развития транспортных систем. При этом источниками финансирования программ дорожного хозяйства могут быть как целевые, так и нецелевые бюджетные доходы.

Так, в Германии отсутствует национальный дорожный фонд. Строительство, ремонт и содержание федеральных автомобильных дорог финансируются из федерального

⁴ *Federal-Aid Highway Act of 1956 (Public Law 84-627)* (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>).

⁵ *Highway Revenue Act of 1956 (Public Law 84-627)* (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>).

⁶ *Financing Federal-Aid Highways / FHWA* (<http://www.fhwa.dot.gov/reports/fifahiwy/fifahi05.htm>).

бюджета за счет доходов общего характера и сбора платы с большегрузного (более 12 т) транспорта. Поступления от налогов на бензин и сборы за регистрацию автотранспортных средств являются федеральными доходами, использование которых не связано с расходами на строительство и содержание автомобильных дорог.

В Канаде, как и в Германии, национальный дорожный фонд не создан. Согласно Конституции Канады, строительство и содержание национальных автодорог является расходным полномочием провинций и территорий, за местные дороги отвечают местные органы власти⁷. Федеральное правительство использует несколько федеральных фондов, оказывающих поддержку в финансировании инфраструктурных, в т. ч. дорожных, проектов на основе двусторонних соглашений о софинансировании. Финансовые источники этих фондов — общие доходы бюджета, распределяемые в рамках бюджетного процесса, за исключением фонда федерального налога на бензин (источником финансирования служит часть сбора этого налога), используемого для финансирования муниципальных инфраструктурных проектов⁸.

На уровне провинций в большинстве случаев не создаются целевые дорожные фонды, налоги на автомобильное топливо не увязываются с расходами на строительство и содержание дорог. Исключение — Новая Шотландия, в которой принят Закон об автомобильных дорогах, согласно которому все поступления от провинциального налога на бензин, а также от сборов и штрафов, получаемых Министерством транспорта, направляются на финансирование провинциального дорожного фонда⁹. Кроме того, в Онтарио провинциальные налоги на автомобильное топливо и сборы с пользователей дорог носят целевой характер и покрывают 70–90 % ежегодных расходов на строительство и содержание дорог¹⁰.

По федеральному законодательству Австралии ответственность за строительство и содержание автомобильных дорог несут штаты и местные органы власти. Федеральное правительство предоставляет им финансовую поддержку в рамках нескольких федеральных программ. Источники финансирования этих программ — акциз на топливо, налог на товары и услуги в части топлива, налог на продажи автотранспортных средств, сбор платы с большегрузного транспорта¹¹. Штаты для финансирования своих расходов используют такие целевые доходы, как сбор за регистрацию автомобиля, гербовый сбор за автомобили. Все уровни власти привлекают к финансированию дорог частный капитал, а в трех штатах сохраняется сеть платных дорог.

В Англии для строительства и содержания бесплатных дорог используется бюджетный дорожный фонд, источниками которого являются все налоги и сборы от автотранспортных средств и акцизов на топливо¹².

Во Франции все автомобильные дороги распределены на три категории по уровням власти: национальные, региональные, муниципальные. В то же время строительство новых дорог обычно финансируется из нескольких бюджетов¹³. В качестве источников финансирования расходов на строительство и содержание дорог используются все

⁷ *Constitution Acts, 1867 to 1982. Consolidated as of January 1, 2013. Department of Justice Canada* (http://laws.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf).

⁸ *National Funding of Road Infrastructure: Canada / Library of Congress* (<http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/canada.php>).

⁹ *Public Highways Act, R.S., c. 371, § 9 (1)* (<http://nslegislature.ca/legc/statutes/pubhighw.htm>).

¹⁰ *Majority of Ontario Road Infrastructure Costs Paid by Motorists / Conference Board of Canada* (http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/13-10-17/majority_of_ontario_road_infrastructure_costs_paid_by_motorists.aspx).

¹¹ *National Funding of Road Infrastructure: Australia / Library of Congress* (<http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/australia.php>).

¹² *National Funding of Road Infrastructure. March 2014 / The Law Library of Congress* (<http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/infrastructure-funding.pdf>).

¹³ Там же.

бюджетные доходы. Отсутствуют специальные налоги и сборы, предназначенные для финансирования дорожной инфраструктуры. Исключения составляют платные дороги, финансируемые за счет платы за проезд.

В Италии центральное правительство обеспечивает финансирование строительства и содержания национальных автодорог, полномочия региональных властей по финансовому обеспечению расходов на региональные дороги ограничены. Источниками финансирования расходов на строительство и содержание дорог служат все бюджетные доходы, поступления от налогов на автомобили и бензин не являются целевыми.

Таким образом, высокая значимость транспортной системы в развитии современной экономики обуславливает значительное участие государства в финансировании транспортной инфраструктуры. При этом, если в одних странах отказались либо ограничили использование целевых доходов как источников финансирования расходов на строительство и содержание автодорог (за исключением платных дорог, финансирование расходов на которые непосредственно связано с поступлением платы за проезд), то в других странах целевые налоговые и неналоговые доходы продолжают оставаться основными источниками их финансирования.

В России Дорожный фонд был воссоздан с 2011 г. в соответствии с Федеральным законом от 06.04.2011 № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В БК РФ была введена статья 179.4 «Дорожные фонды», установившая, что Дорожный фонд является частью средств бюджета, подлежащих использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов. Дорожные фонды формируются на разных бюджетных уровнях.

Федеральный дорожный фонд создается в составе федерального бюджета и предназначен для финансирования дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального значения в пределах бюджетных ассигнований данного фонда, установленных Законом о бюджете. При этом объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда зависит от объема доходов федерального бюджета, основную часть которых формируют поступления от акцизов на автомобильное топливо, использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения, доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог, сборов за проезд и платы в счет возмещения вреда, причиненного автомобильным дорогам.

Указанные источники доходов непосредственно не поступают в дорожные фонды, они зачисляются на единый счет бюджета и в эквивалентной сумме направляются на финансирование расходов Федерального дорожного фонда. В связи с этим они формально не рассматриваются как поступления, имеющие целевое назначение, и не учитываются статьей 35 БК РФ, устанавливающей исключительные случаи по расходам, увязанным с доходами и иными поступлениями в бюджет. В то же время, основываясь на международной практике, доходы, учитываемые при определении бюджетных ассигнований на финансирование дорожного хозяйства, следовало бы рассматривать как целевые поступления.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОГРАММ

В странах ОЭСР в процессе государственного финансирования экологических и природоохранных программ достаточно широко используются целевые экологические налоги, введение которых теоретически обосновывается принципом оплаты услуг по защите окружающей среды теми, кто ее загрязняет.

Экологический фонд как единый инструмент решения экологических задач в большинстве стран ОЭСР в настоящее время не используется. Применение таких фондов требует централизации значительных средств, что приводит к снижению гибкости управления государственными финансами и часто — к снижению эффективности расходования средств¹⁴.

Многообразные экологические задачи решаются различными ведомствами в рамках их бюджетных программ, в т. ч. экологических. Источниками финансирования этих программ могут быть как целевые, так и нецелевые бюджетные доходы.

В некоторых странах функционируют специальные ведомственные экологические фонды. Например, в США наиболее известным специальным экологическим фондом является Суперфонд, созданный в 1980 г. в соответствии с Законом о всесторонней защите окружающей среды, компенсации и ответственности при ее загрязнении. Фонд используется Агентством по охране окружающей среды для финансирования очистки окружающей среды от загрязнений нефтепродуктами и химикатами. Источником средств этого фонда служит ряд налогов на нефтепродукты и продукты химической промышленности¹⁵.

Существенная часть (примерно 1/3 из 375) экологических налогов и сборов, взимаемых в странах ОЭСР, носит целевой характер. Из этого количества примерно 75 — налоги и сборы на энергетические товары, 15 — на автомобили, 20 — на промышленные и бытовые отходы. Если целевые экологические налоги и сборы на моторное топливо и автомобили в основном предназначены для финансирования строительства и содержания дорог (которые часто сопровождаются мероприятиями по охране окружающей среды, улучшению общественного транспорта), то целевые экологические налоги, связанные с отходами, являются прямыми источниками финансирования экологических программ, прежде всего по сбору и утилизации отходов и очистке площадей от загрязнений¹⁶.

Эксперты ОЭСР отмечают, что применение таких целевых экологических налогов в ряде случаев может иметь положительный результат. Так, целевые поступления в бюджет Нидерландов использовались как источник финансирования инвестиционных проектов по сокращению загрязнения воды, что способствовало улучшению взаимодействия между предприятиями — загрязнителями водных ресурсов и регулируемыми органами, а также позволило сократить транзакционные издержки на осуществление природоохранных мероприятий. В то же время закрепление экологических налогов за определенными расходами может препятствовать своевременному пересмотру соответствующих налогов и экологических программ с учетом изменяющихся социально-экономических приоритетов государства, поэтому эксперты ОЭСР рекомендуют проводить регулярную оценку обоснованности использования целевых налогов, чтобы избежать неэффективного расходования средств.

В России с упразднением Федерального экологического фонда с 1 января 2001 г. (Федеральный закон от 27.12.2000 г. № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 г.») его доходы перестали носить целевой по установлению характер. В настоящее время внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду налагается на организации и физических лиц, деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду, и является формой компенсации ущерба, наносимого загрязнением окружающей природной среде (установлено Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ и Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Согласно БК РФ, данная

¹⁴ *Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition. A Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States / OECD, 1999.*

¹⁵ *The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) / EPA (<http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>).*

¹⁶ *The Political Economy of Environmentally Related Taxes / OECD (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264025530-en>).*

плата является неналоговым доходом бюджета, который разбивается между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в пропорции 20:80.

В российской практике государством признается, что действующая система платежей не обеспечивает достаточно средств для решения экологических задач¹⁷, однако очевидно, что до тех пор, пока не будет сформирована полноценная система экологических платежей, введение платежей за негативное воздействие на окружающую среду в виде целевых поступлений в бюджет в России является преждевременным.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ, В ТОМ ЧИСЛЕ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП)

В зарубежных странах финансирование государственных капитальных вложений нередко осуществляется за счет поступлений целевого назначения, прежде всего в странах, в которых в общем бюджете выделяется бюджет капиталовложений и текущих расходов (61 % стран ОЭСР). При этом бюджет капиталовложений — как аналитически или нормативно обособленная часть государственного бюджета — служит концептуальной основой обеспечения возможности «увязки» поступлений в бюджет и его расходов в рамках долгосрочных инвестиционных проектов, ГЧП, в т. ч. контрактов жизненного цикла (КЖЦ), за счет средств которых софинансируется создание объектов капиталовложений, используемых для оказания государственных услуг. Целевыми доходами капитального бюджета в этом случае могут быть, в частности, поступления от налогов на имущество и наследование (в некоторых странах — налоги на нефть), поступления от государственных заимствований и амортизационные отчисления, поступления от продажи государственного имущества.

Расходную часть бюджета капитальных вложений составляют капитальные расходы на модернизацию и создание новых объектов, а также капитальные трансферты государственным предприятиям.

К реализации государственных инфраструктурных проектов часто привлекаются частные компании, с которыми заключаются государственные контракты¹⁸. В рамках контрактов государственно-частного партнерства (ГЧП) частный сектор может участвовать в использовании созданного объекта (оборудования, программного обеспечения, сооружений, земли и материально-производственных запасов), предоставляя услуги коллективного пользования.

Такие страны, как Австралия, Франция, Южная Корея, Венгрия, Португалия, Великобритания и США, активно используют разные формы ГЧП. Доля инвестиций в ГЧП в государственных бюджетах капиталовложений во второй половине 2000-х годов увеличилась в Великобритании с 10 до 15 %, во Франции и Корее — до 15 и 20 % соответственно. Португалия больше других тратит на ГЧП, доля которого в государственном бюджете составляет 28 %, или 9,4 % внутреннего валового продукта¹⁹.

Наиболее часто встречающиеся в экономиках европейских стран формы ГЧП дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру прав

¹⁷ Так, рассматривая проблемы экологии в России на заседании Совета безопасности в ноябре 2013 г., глава государства В. В. Путин отметил, что «[с 2002 года] так и не сформирована законодательная база для эффективного управления охраной окружающей среды, в том числе отсутствует полноценный механизм экологических платежей бизнеса и других структур за использование природных ресурсов». Президент подчеркнул, что «по этому пути идет весь цивилизованный мир, за счет таких платежей мобилизуются ресурсы для охраны и восстановления природной среды» (заседание Совета безопасности. 20 ноября 2013 года, 14:45, Москва, Кремль (<http://news.kremlin.ru/news/19655/print>)).

¹⁸ Posner P., Ryu Sh. K., Tkachenko A. *Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting* // *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 2009/1

¹⁹ Там же.

собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ (строительство, эксплуатация, управление и др.). Кроме традиционных форм ГЧП²⁰ используются также типовые специализированные контракты и специальные контракты, заключаемые в рамках ГЧП: контракт на расширение, восстановление или реконструкцию существующих объектов без нового строительства (*Brownfield contract*); лизинговый контракт (*Lease contract*), близкий по содержанию к арендному и концессионному договору; контракт на обслуживание (*Service contract*), по которому частный партнер получает от государства уже готовый объект в управление и обслуживание без инвестиционных обязательств²¹.

Расходы бюджета в рамках контракта жизненного цикла проекта (КЖЦ) представляют собой регулярные «сервисные платежи», выплачиваемые из соответствующего бюджета после ввода объекта КЖЦ в эксплуатацию. Плата за сервис зависит только от выполнения частным партнером функциональных требований по контракту. У государства не возникает необходимости сразу резервировать в бюджете значительную сумму на строительство инфраструктурного объекта, поскольку оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и разбита на более мелкие транши, выплачиваемые в установленные временные периоды. При этом платежи за сервис от государственного партнера должны быть гарантированы на весь период контракта, срок действия которого определяется исходя из срока создания (реконструкции) объекта, размера вложенных частным инвестором инвестиций и согласованного срока возврата инвестиций за счет бюджета. В некоторых КЖЦ может быть предусмотрено платное предоставление услуг пользователям (например, платный проезд для пользователей автодорог), доходы от которых будут зачисляться в бюджет и могут являться одним из источников формирования фонда для оплаты «сервисных платежей», т. е. как раз целевыми доходами²².

Отметим, что плата за сервис носит компенсационный характер, поскольку является возмещением частному партнеру расходов на проектирование, строительство (реконструкцию) и техническое обслуживание (содержание) объекта КЖЦ.

В рамках долгосрочных инвестиционных проектов, КЖЦ и ГЧП целевыми доходами бюджета могут быть отдельные налоговые и неналоговые доходы, связанные с реализацией этих проектов (то есть часть доходов от реализации проектов может быть использована для финансирования расходов государства на их реализацию). Так, в частности, в федеральном бюджете США поступающие государственные компенсирующие платежи (*Offsetting collections*) используются для ежегодных арендных платежей из бюджета по контрактам аренды или лизинга капитальных объектов, заключенным органами государственного управления²³.

В российской практике ГЧП осуществляются в рамках различных проектов по созданию и использованию объектов федеральной, региональной и муниципальной собственности. Используется значительно меньше форм ГЧП, чем в зарубежных странах, при этом в большей степени ГЧП развито на региональном уровне.

²⁰ Grimsey D., Lewis M. K. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance* / Edward Elgar Publishing Ltd, UK/USA, 2004.

²¹ Majority of Ontario Road Infrastructure Costs Paid by Motorists / Conference Board of Canada.

²² В российской практике «сервисный платеж» носит название «платы концедента» (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»); БК РФ (ст. 78) предусматривает механизм субсидии для концессионных платежей, в т. ч. и платы за сервис. В государственном бюджете «сервисный платеж» может быть предусмотрен в рамках соответствующего проекта КЖЦ в соответствующую государственную программу, целевую программу, а в рамках проектов, реализуемых в дорожной сфере, — в состав расходов соответствующего дорожного фонда.

²³ *Federal Trust and Other Earmarked Funds: Answers to Frequently Asked Questions* / United States General Accounting Office. January 2001.

Так, на федеральном уровне проекты ГЧП осуществляются в рамках:

- деятельности Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- концессионных соглашений;
- создания кластеров и особых экономических зон, в которых государством обеспечивается создание инфраструктуры для привлечения частных инвестиций.

В регионах ГЧП используется на основе концессионных соглашений, соглашений о ГЧП, аренды с инвестиционными обязательствами, контрактов жизненного цикла, государственных закупок с отсрочкой платежа при наличии распределения рисков между сторонами и сроком более трех лет и пр. При этом согласно данным Центра развития ГЧП примерно половина таких проектов реализуется в социальной сфере, а другая половина примерно поровну распределяется между коммунальной, транспортной и энергетической сферами.

Бюджетными расходами по реализации ГЧП являются: ассигнования на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной или муниципальной собственности; субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в соответствии с концессионными соглашениями; плата концедента в виде субсидии для концессионных платежей, в т. ч. плата за сервис; ассигнования на исполнение государственных гарантий, в т. ч. по концессионному соглашению.

Опираясь на зарубежную практику, отметим, что в рамках ГЧП источниками неналоговых поступлений в российский бюджет, в отношении которых может устанавливаться целевой характер их использования, могли бы быть концессионная плата концеденту, арендная плата концеденту за земельный участок; поступления от платы потребителей за услуги, оказываемые с использованием объекта концессии.

ДОЛГОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

В международной практике в настоящее время широко используются различные государственные инструменты долгового финансирования инвестиционных проектов. Долговое инвестирование (*Debt investment*) определяется как вложение средств путем предоставления долгосрочных кредитов либо выпуска долговых обязательств (облигаций) соответствующих организаций или государственных органов²⁴. Долговой способ финансирования инвестиций предполагает возвратность и платность привлекаемых финансовых ресурсов. Возможность увязать поступления в бюджет в счет оплаты заемных средств с заимствованиями обеспечивает установление их целевого назначения.

Можно выделить две основные формы государственного целевого долгового финансирования инвестиционных проектов:

- предоставление бюджетных кредитов на выполнение определенных инвестиционных проектов;
- выпуск государственных ценных бумаг (облигаций) с целью привлечения дополнительного финансирования.

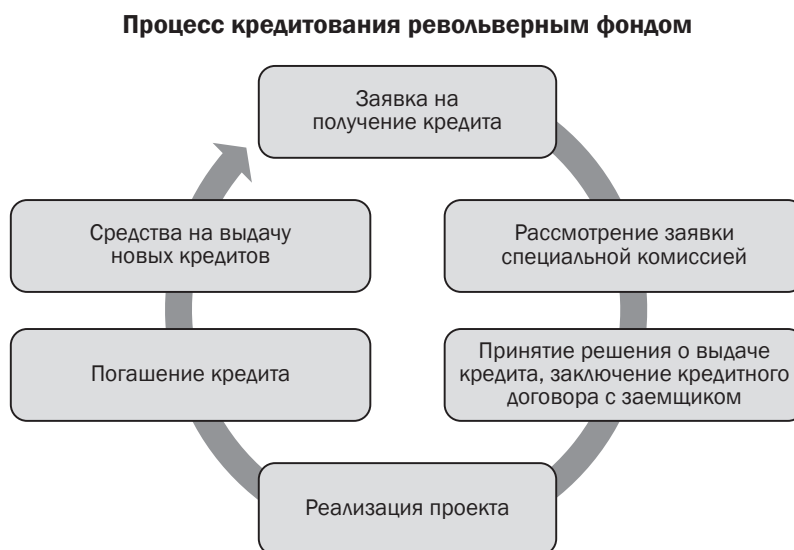
Доходы проектов формируются, как правило, из поступлений от оказания платных услуг, сдачи в аренду или продажи имущества. В целях контроля за выплатой долга доходы, полученные в результате реализации инвестиционного проекта, могут направляться в специальный фонд, из которого осуществляются соответствующие выплаты на погашение долга.

В зарубежной практике, прежде всего США, в целях погашения государственного (муниципального) долга и оплаты кредитов может устанавливаться целевое назначение отдельных видов поступлений в бюджет. При этом в качестве механизмов государственного

²⁴ Новый англо-русский толковый словарь по финансовым рынкам (<http://slovar-vocab.com/english-russian/new-financial-management-vocab/debt-investment-1108407.html>).

(муниципального) кредитования инвестиций широко используются специализированные револьверные фонды. Процесс кредитования револьверным фондом представлен на рис. 1.

Рисунок 1



Источник: составлено автором на основе: State Energy Revolving Loan Funds / National Association of State Energy Officials (http://www.naseo.org/Data/Sites/1/documents/selfs/state_energy_rlf_report.pdf).

Кредиты на реализацию проектов выдаются на льготных условиях (сниженная процентная ставка, относительно длительный срок возврата). При этом осуществляется поддержка компаний, которые занимаются реализацией инвестиционных проектов в сферах деятельности, соответствующих требованиям револьверного фонда.

В американских муниципалитетах широко применяется такой вид облигационных займов, как «секьюритизированные обязательства», которые представляют собой структурированный финансовый продукт — долговое обязательство, обеспеченное гарантированным будущим финансовым потоком. Для секьюритизации облигационного займа муниципальный орган власти определяет виды и объем поступлений, которые могут быть выделены из бюджета как доходы целевого назначения, затем юридически оформляет передачу выделенных поступлений специально созданному для выпуска займа юридическому лицу и размещает ценные бумаги. В качестве примера видов поступлений, которые выступают объектами секьюритизации, можно привести платежи в бюджет г. Нью-Йорка: подоходный налог, налог с продаж, налог на имущество, арендные платежи, платежи по тарифам за водоснабжение, портовые сборы, компенсационные платежи табачных компаний²⁵.

Муниципальными образованиями США широко используются выпуски так называемых доходных облигаций в целях мобилизации ресурсов для финансирования конкретных проектов, доходы от которых направляются на погашение долга. В зависимости от направления инвестиций основная сумма и проценты по таким облигациям могут выплачиваться за счет доходов от услуг аэропортов, больниц, платных автодорог; от возврата займов по ипотеке, на образование; от предоставления коммунальных услуг — электроэнергии,

²⁵ Инвестирование в инфраструктурные проекты / Национальная лига управляющих (<http://www.docme.ru/doc/415458/investirovanie-v-infrastrukturnye-proekty>).

воды, канализирования²⁶. Таким образом, доходы проектов формируются из поступлений от платных услуг, сдачи в аренду, продажи имущества и т. п.

Для обеспечения прозрачности управление и контроль за выплатой долга осуществляются через направление доходов по проекту в специальный фонд, из которого осуществляются выплаты по погашению соответствующих долгов.

Таким образом, в практике экономик стран ОЭСР применение целевых поступлений в бюджет обуславливается экономической деятельностью органов власти и государственных предприятий, которая в основном носит характер непрерывного хозяйственного цикла. Преимущества целевых поступлений в бюджет нагляднее всего проявляют себя при их применении в целях финансирования расходов на осуществление капитальных инвестиций с участием государства (в т. ч. в рамках предоставления займов и гарантий для бизнеса, софинансирования проектов ГЧП, долгового финансирования капитальных инвестиций) в объекты капиталовложений, использование которых является источником постоянных платежей или сборов (например, от оказания платных услуг потребителям), зачисляемых в доходы бюджета.

Однако следует иметь в виду, что расширение прямого участия государства в хозяйственной деятельности зачастую вызвано «провалами рынка», и тем самым государство вынужденно берет на себя часть функций бизнеса, содействуя устойчивому экономическому развитию.

С учетом представленной зарубежной практики можно предположить, что использование целевых поступлений в бюджет может иметь определенные преимущества (по сравнению с нецелевыми поступлениями в доход бюджета), если их применение ограничено:

— решением задач в особо приоритетных сферах экономического развития, требующих концентрации ресурсов и надежного финансирования (например, создание и содержание транспортной инфраструктуры, реализация экологических и природоохранных программ);

— хозяйственной деятельностью госсектора, аналогичной рыночной и предполагающей применение методов и процедур управления, применяемых в бизнес-секторе.

При этом ограниченный характер использования поступлений в бюджет целевого назначения не препятствует применению принципа общего (совокупного) покрытия расходов, если осуществляется под жестким контролем со стороны законодательного органа.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Статья 35.
2. Выступление Президента Российской Федерации на заседании Совета безопасности РФ 20 ноября 2013 г. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента РФ. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/19655/print>.
3. Голышев Г. А. Развитие инфраструктуры с использованием концессионных и долгосрочных инвестиционных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 1.
4. Коровкина Е. Б. Перспективы развития целевых бюджетных фондов в Российской Федерации: дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук. Москва, 2006.
5. Коровкина Е. Б. Анализ практики применения целевых бюджетных фондов // Экономический анализ: теория и практика. 2006. № 14.
6. Костикова Е. Г. Дорожные фонды. Продолжение истории // Финансовое право. 2011. № 11.
7. Литвяков С. С. Развитие инструментов финансирования проектов ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.

²⁶ Облигационные займы США и Западной Европы. Что ближе России? / РЦБ (<http://old.rcb.ru/Archive/articles.asp?id=1575>).

8. Научно-практическая конференция «Российский и зарубежный опыт стимулирования частных инвестиций: инвентаризация налоговых льгот и прочих мер поддержки» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
9. Седова М. Л. Государственные внебюджетные фонды и бюджетное законодательство РФ // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 24.
10. Смородина Е. А. Налоговое стимулирование инвестиций в основной капитал в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
11. Инвестирование в инфраструктурные проекты [Электронный ресурс] / Национальная лига управляющих. Режим доступа: <http://www.docme.ru/doc/415458/investirovanie-v-infrastrukturnye-proekty>.
12. Новая жизнь дорожных фондов [Электронный ресурс] / БЮДЖЕТ.RU. 15.11.2011. Режим доступа: <http://bujet.ru/article/107967.php>.
13. Облигационные займы США и Западной Европы. Что ближе России? [Электронный ресурс] / РЦБ. Режим доступа: <http://old.rcb.ru/Archive/articles.asp?id=1575>.
14. Constitution Acts, 1867 to 1982. Consolidated as of January 1, 2013 [Электронный ресурс] / Department of Justice Canada. Режим доступа: http://laws.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf.
15. Highway Revenue Act of 1956 (Public Law 84-627) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>.
16. Hsiung B. A Note on Earmarked Taxes [Электронный ресурс] / Public Finance Review, 2001, № 29 (3). Режим доступа: <http://pfr.sagepub.com/content/29/3/223>.
17. Financing Federal-Aid Highways [Электронный ресурс] / FHWA. Режим доступа: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/fifahwy/fifah05.htm>.
18. National Funding of Road Infrastructure: Canada [Электронный ресурс] / Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/canada.php>.
19. Majority of Ontario Road Infrastructure Costs Paid by Motorists [Электронный ресурс] / Conference Board of Canada. Режим доступа: http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/13-10-17/majority_of_ontario_road_infrastructure_costs_paid_by_motorists.aspx.
20. National Funding of Road Infrastructure: Australia [Электронный ресурс] / Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/australia.php>.
21. National Funding of Road Infrastructure. March 2014 [Электронный ресурс] / The Law Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/infrastructure-funding.pdf>.
22. Public Highways Act, R.S., с. 371, § 9 (1) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://nslslegislature.ca/legc/statutes/pubhighw.htm>.
23. Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition. A Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States / OECD, 1999.
24. The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) [Электронный ресурс] / EPA. Режим доступа: <http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>.
25. The Political Economy of Environmentally Related Taxes [Электронный ресурс] / OECD. Paris, 2006. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264025530-en>.
26. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD, 2014. Budgetary treatment of lease-purchases and leases of capital assets. OMB Circular No. A-11 (2014).
27. Posner P., Ryu Sh. K., Tkachenko A. Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting // OECD Journal On Budgeting. Vol. 2009/1.
28. Grimsey D., Lewis M. K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Edward Elgar Publishing Ltd, UK/USA, 2004.
29. Federal-Aid Highway Act of 1956 (Public Law 84-627) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-70/pdf/STATUTE-70-Pg374.pdf>.
30. Federal Trust and Other Earmarked Funds: Answers to Frequently Asked Questions / United States General Accounting Office. January 2001.
31. Grimsey D., Lewis M. K. The Governance of Contractual Relationships in Public Private Partnerships // Journal of Corporate Citizenship, 2004. Issue 15.
32. National Funding of Road Infrastructure: Canada [Электронный ресурс] / Library of Congress. Режим доступа: <http://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/canada.php>.
33. Report of the President's Commission on Budget Concepts. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967.
34. 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. Washington, D.C. August 30, 1977.
35. Tax Increment Financing (TIF) [Электронный ресурс] / National Association of Realtors. Nov. 20. Режим доступа: <http://www.growsmartri.org/training/TIF%20Report%20by%20Robinson%20and%20Cole.pdf>.
36. Build America Bonds and Direct Payment Subsidy Implementation / U.S. Department of the Treasury Internal Revenue Service [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-09-26.pdf>.
37. State Energy Revolving Loan Funds [Электронный ресурс] / National Association of State Energy Officials. Updated July 2013. Режим доступа: http://www.naseo.org/Data/Sites/1/documents/selfs/state_energy_rlf_report.pdf.