

УДК 336.1

*Ю.Г. Тюрина*

Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва,  
email: u\_turina@mail.ru

## **СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫМИ ФОНДАМИ И СПЕЦИАЛЬНЫМИ СЧЕТАМИ ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКЕ**

**Ключевые слова:** специальный фонд, внебюджетный фонд, специальные счета правительства, мировая практика, управление фондами.

В научной статье определены теоретические и правовые основы функционирования специальных фондов и специальных счетов правительства в различных странах, выявлены специфические особенности управления специальными фондами на примере США, Франции, Канады, Великобритании. Рассмотрены виды специальных фондов по их целевому назначению. Основные результаты исследования подчеркивают необходимость изучения мирового опыта функционирования и управления специальными фондами и специальными счетами правительства с возможностью имплементации лучших зарубежных практик в России.

*Yu. G. Tyurina*

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: u\_turina@mail.ru

## **SPECIFICITY OF MANAGEMENT OF SPECIAL FUNDS AND SPECIAL ACCOUNTS OF THE GOVERNMENT IN FOREIGN PRACTICE**

**Keywords:** special fund, extra-budgetary fund, special government accounts, world practice, fund management.

The scientific article defines the theoretical and legal foundations for the functioning of special funds and special government accounts in various countries, identifies specific features of managing special funds using the example of the United States, France, Canada, and Great Britain. The types of special funds are considered according to their intended purpose. The main results of the study emphasize the need to study the world experience of the functioning and management of special funds and special government accounts with the possibility of implementing the best foreign practices in Russia.

В большинстве стран с развитой экономикой органы государственной власти и органы местного самоуправления имеют в распоряжении определенный объем финансовых ресурсов узкоцелевой направленности, используемых в качестве источника финансирования различных социальных, экономических, инновационных и научных программ и мероприятий. Часть этих ресурсов аккумулируется в бюджетах специальных фондов и специальных счетах правительства, которые чаще всего не включаются в бюджеты бюджетной системы страны.

### **Результаты исследования**

В российском законодательстве подобные фонды отнесены к внебюджетным фондам, в составе которых Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации и Фонд обязательного медицинского страхования.

Внебюджетные фонды имеют следующие отличительные признаки:

- закрепление определенных видов доходов и поступлений за определенными видами расходов;
- организационное обособление от бюджетных средств финансовых ресурсов фонда;
- целевое назначение, то есть расходы направлены на определенные цели.

В зарубежной практике аналогичные фонды называются специальными фондами или специальными счетами правительства. Специальные фонды представляют собой часть финансовых ресурсов, часто обособленных от бюджетных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, направляемых и расходуемых на конкретные цели, связанные с социальной защитой населения страны или ориентированные

на решение определенных задач, стоящих перед государством.

Например, в финансовой системе США к специальным фондам в зависимости от предназначения отнесены:

- экономические, нацеленные на решение экономических вопросов (инвестиционные фонды, фонды агентства экономического развития и другие);

- научные фонды, используемые для поддержки различных научных исследований, к примеру, в сфере промышленности и строительства;

- социальные фонды, которые направлены на социальную защиту и помощь наиболее нуждающимся категориям населения (фонд страхования по старости и инвалидности, фонд помощи нуждающимся и другие);

- военно-политические фонды, которые используются для финансирования секретных научно-технических проектов и дополнительные целевые мероприятия, имеющие военную направленность;

- кредитные фонды, осуществляющие программы по поддержке различных отраслей, например, жилищное строительство, сельское хозяйство и другие.

Детальное изучение особенностей отдельных специальных фондов США показывает следующее. Например, фонды агентства экономического развития оказывают финансовую поддержку бизнесу, как правило, в прямой форме. Так, в 2022 году агентство экономического развития анонсировало программу «Build to Scale», которая предполагала предоставление ежегодных грантов, направленных на ускорение технологического предпринимательства путем расширения инклюзивного доступа к поддержке предпринимательства и стартовому капиталу. Программа продвигала инициативы в области экономического развития, основанные на технологиях, которые ускоряют рост качественных рабочих мест, создают больше экономических возможностей и поддерживают следующее поколение ведущих компаний отрасли. Необходимо отметить, что данная программа предполагала финансирование в размере 45 миллионов долларов США из средств федерального бюджета [1].

Национальный научный фонд США представляет собой независимое федеральное агентство, которое осуществляет поддержку всех областей фундаментальной науки и техники, за исключением медицинских наук. Во многих областях, таких как математика, информатика и социальные науки, национальный научный фонд является основным источником федеральной поддержки [2].

Фонд страхования по старости и в связи с потерей кормильца представляет собой отдельный счет в Казначействе США и осуществляет выплаты ежемесячных пособий гражданам, вышедшим на пенсию по старости, их супругам и детям, а также застрахованным лицам, потерявшим кормильца. Финансирование данного фонда осуществляется за счет фиксированной доли налогов на заработную плату, полученных в соответствии с Федеральным законом о страховых взносах и Законом о взносах на самозанятость. Средства, не изъятые на текущие расходы, инвестируются в федеральные ценные бумаги, приносящие процент, а полученные проценты также депонируются в целевом фонде [3].

Опыт Франции свидетельствует о действии специальных счетов казначейства, также функционируют фонды финансово-кредитных учреждений. Специальные фонды Франции организационно отделены от бюджетов, имеют определенную самостоятельность, а также делятся на (1) экономические и кредитные фонды доходов и расходов, инновационные фонды, а также фонд социального и экономического развития Франции; (2) специальные фонды, которые имеют юридическую самостоятельность и обособлены от бюджета, крупнейшие из них связаны с социальной сферой и включают фонд страхования по болезни, инвалидности и материнству, фонд помощи семьям, пенсионный фонд, национальный фонд помощи безработным.

Фонд экономического и социального развития Франции был создан с целью контроля за государственной инвестиционной помощью, которая заключалась в выполнении плана модернизации и реализации региональных программ, повышении производитель-

ности и поддержки бизнеса. Помощь пострадавшим отраслям экономики предоставляется в различных формах: прямые займы, предоставляемые на более выгодных условиях, чем рыночные, помощь в виде субсидий, представляющих конкретные премии, выплачиваемые в рамках политики занятости, территориального планирования и стимулирования исследований и разработок. Совет директоров фонда экономического и социального развития устанавливает годовую сумму и распределение разрешенных расходов по ресурсам фонда, а также представляет рекомендации по предоставлению займов и связанными с ними условиями. Экономические трудности и последствия кризиса в области здравоохранения, вызванного пандемией коронавируса, побудили французское правительство предусмотреть значительную поддержку компаниям, находящимся на грани банкротства. Поэтому бюджет фонда экономического и социального развития в 2020 году увеличился с 75 миллионов евро до одного миллиарда евро, чтобы предоставлять помощь организациям, находящимся в трудном положении [4].

Фонд инноваций и промышленности Франции создан с целью гарантирования и развития научного и технического потенциала страны и направлен на финансирование инноваций. Данный фонд финансируется средствами государственного бюджета Франции, поступившими за счет продажи активов и акций государственных компаний, по большей части в сфере автомобилестроения.

Фонд национального медицинского страхования Франции создан с целью осуществления защиты здоровья и жизни граждан. Фонд определяет направления и цели медицинского страхования во Франции и выполняет их реализацию. Деятельность фонда регулируется соглашением о целях и управлении, заключенным с государством сроком на пять лет и национальным целевым показателем расходов на медицинское страхование, ежегодно принимаемым парламентом. А парламент, в свою очередь, ежегодно устанавливает сумму расходов на медицинское страхование и годовой прогноз расходов на медицинское страхование во Франции.

Фонд помощи молодежи Франции предназначен для оказания помощи наиболее нуждающимся молодым людям в возрасте от 18 до 25 лет. Фонд позволяет оказывать финансовую поддержку молодым людям, находящимся в уязвимом положении и имеющим финансовые трудности по причине конфликтов в семье или финансового неблагополучия семьи. Данная поддержка должна выделяться на определенные цели, например покупка продовольственных товаров, облегчение доступа к жилью и оплата жилья, оплата транспортных услуг или оплата обучения. Необходимо отметить, что фонд помощи молодежи находится в управлении органов местного самоуправления, которые осуществляют регулирование использования расходов фонда и определяют предельный размер помощи на человека, который в основном не может превышать 1000 евро в год [5].

Специальным фондам отведено важнейшее место и в финансовой системе Великобритании, и в основном на них возложены экономические и социальные функции. Объем концентрируемых в них финансовых ресурсов высок, отмечается, что 1/3 государственных расходов Великобритании финансируется за счет специальных фондов. За счет средств специальных фондов государство оказывает социальные услуги по защите населения, предоставляет кредиты и субсидии государственным предприятиям, тем самым регулируя процесс производства, а также осуществляется предоставление внешних займов развивающимся странам. В некоторых фондах виды расходов точно не определены, но, как правило, в основном все специальные фонды Великобритании имеют узкоцелевой характер. В Великобритании существует научно-исследовательский фонд, который называется Фонд национальной корпорации по развитию исследований. Наибольшую долю занимают социальные фонды, к которым относятся всего два фонда – фонд национального страхования и фонд пенсионных накоплений.

Фонд национальной корпорации по развитию исследований предназначен для обеспечения, разработок или использования изобретений, получаемых в результате научных исследо-

ваний. Финансирование фонда происходит за счет займов у Правительства, данные средства направляются с целью повысить коммерческую прибыль организаций, занимающихся исследовательской деятельностью, и способствовать внедрению в промышленность новых продуктов и процессов, изобретенных в правительственных лабораториях, университетах и научно-исследовательских центрах. Также средства фонда формируются за счет бессрочных авансов и ежегодных субсидий, предоставляемых государством, и доходов от продажи лицензий фонда на право использования изобретений.

Фонд национального страхования функционирует в соответствии с положениями законодательства о социальном обеспечении; осуществляет предоставление пособий по безработице, болезни, пенсий при выходе на пенсию по старости и других пособий в тех случаях, когда физические лица отвечают требованиям взноса и другим квалификационным условиям. На счетах Фонда национального страхования представлены поступления и платежи за финансовый год, а также остаток средств в Фонде на конец года. Фонд финансируется главным образом за счет взносов национального страхования, которые выплачиваются работниками, работодателями и другими лицами в соответствии с Законом о взносах на социальное обеспечение. Пособия, предусматривающие взносы, выплачиваются из Фонда национального страхования, а другие пособия по социальному обеспечению выплачиваются из средств, предоставленных парламентом. Взносы на национальное страхование также обеспечивают небольшую часть финансирования государственных систем здравоохранения в Великобритании (включая Национальную службу здравоохранения в Англии). Уровни пособий и взносов также устанавливаются в соответствии с рекомендациями государственного актуария, который рекомендует сохранять в фонде разумный баланс поступлений от взносов за два месяца (около 8 миллиардов фунтов стерлингов) [6].

В Канаде к основным специальным фондам относятся фонд страхования занятости и пенсионный фонд. Дан-

ные фонды формируются за счет обязательных взносов, которые отчисляются в форме вычета из заработной платы. Также, в некоторых регионах существуют взносы на здравоохранение, но при этом в некоторых провинциях на данные цели средства отчисляются из общих налоговых поступлений бюджета страны.

Фонд страхования занятости Канады предназначен для предоставления временной поддержки дохода безработным работникам, пока они ищут работу или повышают свою квалификацию. Также данный фонд предоставляет особые льготы работникам, которые временно не работают в связи с конкретными жизненными событиями, такими как: болезнь; беременность; уход за новорожденным или недавно усыновленным ребенком; уход за тяжелобольным или травмированным родственником; уход за членом семьи, который серьезно болен со значительным риском смерти. Работники получают пособия, предусмотренные фондом, только в том случае, если они платили страховые взносы в прошлом году и соответствуют квалификационным требованиям и льготным условиям. Самозанятые работники могут участвовать в фонде и получать специальные льготы. Сумма, которую получает человек, и то, как долго он может получать выплаты фонда, зависит от его предыдущей зарплаты, того, как долго он работал, и уровня безработицы в его регионе. Фонд страхования занятости финансируется за счет премий, выплачиваемых работодателями и работниками. Страховые взносы вычитаются из страхового заработка работника, при этом работодатель вносит свой вклад в 1,4 раза больше ставки работника. Деятельность фонда страхования занятости регулируется Канадской комиссией по страхованию занятости [7].

Система страхования занятости является важным компонентом системы экономической безопасности, предоставляемой правительством, и она обеспечила большую гарантированность доходов канадцев. Пенсионный фонд в Канаде имеет особое название – Канадский пенсионный план, который представляет собой обособленный фонд денежных средств, направляемых на выплаты различных пособий:

– в первую очередь, пенсия по старости, которая представляет собой ежемесячное налогооблагаемое пособие, которое заменяет часть дохода гражданина, вышедшего на пенсию в связи с наступлением пожилого возраста;

- пенсия по инвалидности;
- пособие по инвалидности после выхода на пенсию;
- пенсия по случаю потери кормильца;
- пособие для детей;
- пособие в связи со смертью.

Сумма пенсии по старости, которую будет получать гражданин каждый месяц, основывается на среднем заработке за всю трудовую жизнь, вносимом в пенсионный план, времени, отведенном на работе для ухода за маленькими детьми, возрасте, в котором гражданин решил начать получать пенсию по старости. Стандартный возраст для начала выхода на пенсию в Канаде составляет 65 лет. Тем не менее, можно начать получать пенсию уже в возрасте 60 лет или в возрасте 70 лет. Если работник решит получать свою пенсию раньше, ежемесячная сумма, которая перечисляется ему, будет меньше. Если гражданин решил начать получать пенсию позже, он будет получать сумму более. При этом максимальный размер пенсии достигается, когда получателю исполняется 70 лет [8].

Канадский пенсионный план финансируется за счет обязательных взносов, осуществляемых из заработка всех работающих граждан в возрасте от 18 лет, размер взносов устанавливается на федеральном уровне. Данный специальный фонд находится в управлении Министерства занятости и социального развития Канады от имени работников во всех провинциях и территориях, за исключением Квебека. Регулирование и контроль деятельности пенсионного плана Канады разделены между провинциальными и федеральными правительствами, так как между ними разделены конституционные полномочия в отношении пенсий. Внесение изменений в отношении порядка расчета пособий и в деятельность пенсионного плана требуют одобрения со стороны как минимум семи провинций Канады, в которых в общей сумме проживает не менее двух третей населения страны.

В финансовой системе Японии специальные фонды также занимают значительное место. Выделяют четыре главных специальных фонда социального назначения Японии: фонд национальных пенсий, фонд страхования здоровья, фонд страхования от безработицы, а также фонд страхования от производственного травматизма.

Также необходимо отметить, что в Японии существует крупнейший специальный инвестиционный фонд, который имеет название инвестиционный бюджет. Этот фонд главным образом используется для финансирования общественного сектора экономики, а объем его средств достигает половины государственного бюджета Японии. Формирование данного фонда осуществляется в основном за счет средств пенсионных, страховых, сберегательных и других фондов, и эти средства направляются на финансирование государственных корпораций, государственных инвестиций и займов в форме льготных кредитов и безвозвратных субсидий. Поддерживая государственные корпорации, которые с помощью политики низких цен и тарифов создают благоприятные условия для существования частного сектора экономики, инвестиционный фонд Японии косвенно оказывает поддержку за счет них большому количеству частных компаний.

Пенсионный фонд Японии формируется за счет взносов всех зарегистрированных для проживания людей от 20 до 59 лет вне зависимости от гражданства. Пенсионный фонд Японии предназначен для финансовой поддержки населения как в целом единого общества с помощью механизма поддержки между поколениями. Пенсионный фонд направлен не только на выплату пенсий по старости, также он осуществляет предоставление пособий по случаю потери кормильца и пенсий по инвалидности. Средства фонда формируются за счет пенсионных взносов работников, которые подлежат налоговому вычету как взносы на социальное страхование, а также Правительство Японии предоставляет субсидии фонду для финансирования части пенсионных выплат [9].

Фонд страхования от безработицы и несчастных случаев на производстве предполагает государственную про-

грамму пособий, управляемую Министерством здравоохранения, труда и социального обеспечения Японии, которая направлена на поддержку безработных жителей Японии, активно ищущих работу. Пособия по безработице предоставляются безработным жителям Японии для покрытия их основных расходов на проживание в течение короткого периода времени в течение поиска ими новой работы. Чтобы иметь право на участие в этой программе, резиденты Японии должны были работать в Японии и вносить взносы в эту программу не менее шести месяцев. Пособие по безработице вследствие несчастного случая предоставляется тем работникам, которые заболели или получили травму либо находясь на рабочем месте, либо во время поездок на работу и обратно. Все работники компании должны обязательно быть включены в данную программу, при этом они не обязаны вносить взносы в фонд в течение минимального времени, чтобы получать пособия [10].

Фонд медицинского страхования в Японии осуществляет защиту жизни и здоровья населения. Все граждане Японии и люди, которые не имеют гражданства, но проживают в Японии более года, обязаны вступить в данный фонд.

Национальное медицинское страхование предоставляется неработающим гражданам Японии за счет средств государственного бюджета или работающим людям, которые не имеют гражданства и проживают на территории страны больше года, за счет взносов на медицинское страхование, вычитаемых из их заработной платы. Необходимо отметить, что предоставление дорогостоящего лечения или дорогостоящих операций осуществляется фондом медицинского страхования за счет средств, направляемых из государственного бюджета [11].

### Выводы

Таким образом, рассмотрев особенности специальных фондов и специальных счетов правительств в зарубежных странах, необходимо отметить, что создание подобного рода фондов является неотъемлемым звеном государственных и муниципальных финансов любого государства, и в каждой стране данные фонды имеют определенную специфику функционирования и управления, но при этом специальные фонды всех рассматриваемых стран имеют общие черты, такие как обособление средств фондов от бюджетных и узкоцелевая направленность расходования этих средств.

### Библиографический список

1. Funding Opportunities | U.S. Economic Development Administration. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eda.gov/funding-opportunities/> (дата обращения: 03.12.2024).
2. US National Science Foundation / Agency Financial Report FY 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nsf.gov/pubs/2023/nsf23002/pdf/nsf23002.pdf> (дата обращения: 10.01.2025).
3. Old-Age & Survivors Insurance Trust Fund. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ssa.gov/oact/progdata/describeoasi.html> (дата обращения: 13.12.2024).
4. Le fonds de développement économique et social. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economie.gouv.fr/saef/fonds-developpement-economique-et-social> (дата обращения: 13.12.2024).
5. Tout savoir sur le fond d'aide aux jeunes. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mes-allocs.fr/guides/aide-aux-familles/fond-d-aide-aux-jeunes/> (дата обращения: 10.01.2025).
6. Great Britain National Insurance Fund Account. [Электронный ресурс]. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1041296/Great\\_Britain\\_National\\_Insurance\\_Fund\\_Account\\_-\\_2020\\_to\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1041296/Great_Britain_National_Insurance_Fund_Account_-_2020_to_2021.pdf) (дата обращения: 12.01.2025).
7. Employment Insurance (EI). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/ei.html> (дата обращения: 05.12.2024).
8. Pension Plan Canada / Retirement pension. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp.html> (дата обращения: 17.12.2024).
9. Japanese National Pension System 英語 / English. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nenkin.go.jp/service/pamphlet/kaigai/kokunenseido.files/2English.pdf> (дата обращения: 17.12.2024).
10. Japan's Health Insurance System. [Электронный ресурс]. URL: <https://japanhpn.org/en/section-3-1/> (дата обращения: 17.12.2024).
11. Unemployment Insurance In Japan. [Электронный ресурс]. URL: <https://interacnetwork.com/unemployment-insurance-japan/> (дата обращения: 20.12.2024).