

**РУКОВОДСТВО  
ПО СТАТИСТИКЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ФИНАНСОВ**



**Международный Валютный Фонд**

**Library of Congress Cataloging in Publication Data**

Main entry under title:

Rukovodstvo po statistike gosudarstvennykh finansov. [Настоящий русский перевод издания книги на английском языке подготовлен под руководством Бюро переводов Международного Валютного Фонда.]

Includes bibliographical references.

1. Finance, Public—Statistics—Handbooks, manuals, etc. I. International Monetary Fund.

HJ131.M36 1985 336'.0072 85-2373

ISBN 1-55775-429-2

# Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие .....	ix
Общее введение .....	1
<b>Глава I. СТАТИСТИЧЕСКИЙ ОХВАТ</b> .....	<b>6</b>
Введение. Деление экономики на секторы .....	6
А. Природа органов государственного управления .....	7
Б. Сектор государственного управления .....	14
В. Центральное правительство (центральные органы управления) .....	15
1. «Имеющееся центральное правительство» .....	17
Г. Правительство штата, провинции или региона .....	17
Д. Местные органы управления .....	19
Е. Схемы социального страхования .....	20
Ж. Наднациональные органы .....	23
З. Ведомственные предприятия .....	25
И. Нефинансовые государственные предприятия .....	28
К. Финансовые учреждения .....	31
Л. Нефинансовый государственный сектор .....	35
<b>Глава II. ОТБОР И ПОДГОТОВКА ДАННЫХ</b> .....	<b>37</b>
Введение .....	37
А. Основа учета данных .....	40
1. Стадии осуществления расходов и получения доходов .....	40
2. Учет на кассовой основе .....	43
3. Отличие от учета на основе начислений, используемого коммерческими предприятиями .....	46
4. Природа потоков денежных средств .....	47
5. Платежи через отдельные счета .....	51
6. Платежи в форме долговых обязательств .....	52
7. Операции в натуральной форме .....	54
Б. Дополнительные данные о доходах и расходах неденежного характера .....	56
В. Время регистрации операций .....	64
Г. Периодичность составления данных .....	65
Д. Выборочные статистические обследования местных органов управления .....	67
Е. Учет некоммерческих платежей и поступлений на валовой основе .....	68
Ж. Правила распределения налоговых поступлений между органом, собирающим налоги, и органом, в интересах которого они собираются ..	71
З. Учет производственной деятельности на чистой основе .....	72
И. Выделение деятельности государственных предприятий, отражаемой в счетах органов государственного управления .....	78
К. Выделение функций финансовых учреждений, отражаемых в счетах органов государственного управления .....	81
1. Операции органов денежно-кредитного регулирования .....	83
Л. Консолидация .....	85
1. Внутрискруктурная консолидация .....	87

1. Консолидация с фондами погашения . . . . .	89
2. Консолидация с фондами социального страхования . . . . .	91
2. Межструктурная консолидация в рамках одного уровня государственного управления . . . . .	93
3. Межструктурная консолидация для сектора государственного управления в целом . . . . .	95
М. Деривационные процедуры или процедуры получения агрегированных показателей путем пересчета и корректировки исходных данных . . . . .	97
Н. Бюджетные системы и системы учета . . . . .	112
О. Получение данных во французской бюджетной системе . . . . .	116
 Глава III. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА . . . . .	121
Введение . . . . .	121
А. Основные различия . . . . .	121
Б. Доходы . . . . .	132
В. Полученные официальные трансферты . . . . .	133
Г. Расходы . . . . .	134
Д. Кредитование минус погашение . . . . .	135
Е. Финансирование . . . . .	137
Ж. Дефицит/превышение доходов над расходами . . . . .	138
З. Собственные сбережения . . . . .	142
И. Долг . . . . .	144
К. Зарубежные операции . . . . .	145
Л. Сводная таблица основных компонентов . . . . .	147
 Глава IV. КЛАССИФИКАЦИЯ . . . . .	149
Введение . . . . .	149
А. Доходы и полученные официальные трансферты . . . . .	150
1. Описание категорий . . . . .	156
2. Перечень налогов и других статей доходов по категориям . . . . .	180
3. Алфавитный указатель налогов и других видов доходов . . . . .	185
Б. Расходы и кредитование минус погашение . . . . .	190
1. Функциональная классификация . . . . .	190
2. Экономическая классификация . . . . .	231
3. Перекрестная классификация . . . . .	256
В. Финансирование . . . . .	258
1. Финансирование по типу кредитора . . . . .	261
2. Финансирование по типу долгового обязательства . . . . .	281
Г. Долг . . . . .	288
1. непогашенный долг по типу держателя долгового обязательства . . . . .	294
2. непогашенный долг по типу долгового обязательства . . . . .	303
3. непогашенный долг по срокам платежа . . . . .	310
Д. Классификационные коды . . . . .	312
 Глава V. СВЯЗЬ С ДРУГИМИ СИСТЕМАМИ ДАННЫХ . . . . .	316
А. Взаимосвязь с денежно-банковской статистикой . . . . .	316
Б. Взаимосвязь со счетами платежного баланса . . . . .	322
В. Взаимосвязь с национальными счетами . . . . .	332
1. Таблицы перехода от статистики государственных финансов к национальным счетам . . . . .	335

Глава VI. НЕФИНАНСОВЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И НЕФИНАНСОВЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР	369
А. Нефинансовые государственные предприятия	370
1. Основные показатели	371
2. Баланс активов и пассивов	378
3. Отчет о прибылях и убытках	385
4. Краткий отчет о прибылях и убытках (о результатах хозяйственной деятельности)	416
5. Приведение данных к кассовой основе	416
Б. Нефинансовый государственный сектор	420
Глоссарий	429

### Таблицы

Сводная таблица операций органов государственного управления	147
А. Доходы и полученные официальные трансферты	152
Б. Классификация функций органов государственного управления	196
В. Экономическая классификация: Расходы и кредитование минус погашение	233
Б/В. Перекрестная классификация государственных расходов и кредитования минус погашение по экономическим категориям и функциональному назначению	257
Г. Финансирование по типу кредитора	264
Д. Финансирование по типу долгового обязательства	283
Е. непогашенный долг по типу держателя долгового обязательства	294
Ж. непогашенный долг по типу долгового обязательства	303
З. Сроки уплаты непогашенного долга органов управления	311
И. Основные показатели, деятельность нефинансовых государственных предприятий (на основе метода начислений)	373
К. Баланс активов и пассивов нефинансового государственного предприятия	380
Л. Деятельность нефинансовых государственных предприятий (на основе метода начислений)	387
Л.1. Краткий отчет о прибылях и убытках, деятельность нефинансовых государственных предприятий (на основе метода начислений)	417
М. Корректировка с целью приближения данных к кассовой основе, деятельность нефинансовых государственных предприятий	418
Н. Операции и долг нефинансового государственного сектора	423

### Таблицы перехода

Таблица перехода I. Таблицы статистики государственных финансов и соответствующие статьи статистики государственного сектора	336
А. Доходы и полученные официальные трансферты	336
В. Расходы и кредитование минус погашение — экономическая классификация	343
Д. Финансирование по типу долгового обязательства	349

Таблица перехода II. Получение статей статистики государственного сектора на основе статей статистики государственных финансов . . . . .	352
5.1.1 Счет производства сектора государственного управления . . . . .	352
5.1.2 Счет доходов и расходов сектора государственного управления . . . . .	356
5.1.3 Счет накопления капитала для сектора государственного управления . . . . .	361
5.1.4 Счет финансирования капитальных затрат для сектора государственного управления . . . . .	364

### Рабочие таблицы

Рабочая таблица 1. Стадии расходования средств . . . . .	58
Рабочая таблица 2. Расходы органов государственного управления, связанные с контрактами на строительство высокоскоростных шоссейных дорог . . . . .	59
Рабочая таблица 3. Бюджетные ассигнования, перенесенные остатки средств, ассигнования с истекшим сроком использования и общий объем выпущенных платежных поручений . . . . .	60
Рабочая таблица 4. Выпуск и погашение сертификатов о предоставлении налогового кредита . . . . .	61
Рабочая таблица 5. Подходные налоги, отнесенные к базисному и текущему годам . . . . .	62
Рабочая таблица 6. Налог с продаж по категориям налоговой ставки . . . . .	63
Рабочая таблица 7. Исчисление кассовой прибыли или убытка от производственной деятельности ведомственных предприятий в связи с реализацией товаров и услуг . . . . .	76
Рабочая таблица 8. Превышение доходов над расходами (прибыль) или дефицит (убытки) государственного предприятия, подлежащие выделению из счетов органов государственного управления . . . . .	80
Рабочая таблица 9. Выведение основных показателей статистики государственных финансов на основе счетов органов государственного управления: Матричный формат . . . . .	100
Рабочая таблица 10. Выведение основных показателей статистики государственных финансов на основе счетов органов государственного управления: Формат временных рядов статистических показателей . . . . .	105
Рабочая таблица 11. Межструктурная консолидация на уровне штата . . . . .	108
Рабочая таблица 12. Консолидация в рамках сектора государственного управления . . . . .	109
Рабочая таблица 13. Трансферты между уровнями сектора государственного управления. . . . .	110
Рабочая таблица 14. Межструктурные трансферты, классифицируемые по функциональному назначению . . . . .	111
Рабочая таблица 15. Внутривнутриструктурный и межструктурный долги сектора государственного управления . . . . .	293

Рабочая таблица 16. Классификация статей доходов с использованием классификационных кодов: Счет консолидированных доходов . . . . .	313
Рабочая таблица 17. Перечень классификационных кодов по статьям расходов: расходы по министерствам, департаментам и программам . . . . .	314
Рабочая таблица 18. Классификационный код (список статей, включаемых в классификацию финансирования по типу кредитора) . . . . .	315
Рабочая таблица 19. Получение консолидированных данных об операциях и долге нефинансового государственного сектора . . . . .	425

### Рисунки

Рисунок 1. Основные счета и институциональные секторы, используемые в системе национальных счетов Организации Объединенных Наций . . . . .	8
Рисунок 2. Критерии определения границы между сектором государственного управления и другими секторами экономики . . . . .	10
Рисунок 3. Финансовые функции органов государственного управления, относимые в статистике государственных финансов к сектору финансовых учреждений . . . . .	33
Рисунок 4. Входящие и выходящие потоки (органы государственного управления) . . . . .	50
Рисунок 5. Трактовка производственной и непроизводственной деятельности в статистике государственных финансов . . . . .	75
Рисунок 6. Рекомендуемый подход к рассмотрению величины превышения доходов над расходами (кассовой прибыли) или дефицита (кассовых убытков) государственного предприятия, которые должны выделяться из счетов органов государственного управления . . . . .	79
Рисунок 7. Классификация операций органов государственного управления по видам входящих и выходящих потоков . . . . .	124
Рисунок 8. Различия в природе операций органов государственного управления, связанных с денежными потоками . . . . .	125
Рисунок 9. Классификация операций органов государственного управления по характеру потоков . . . . .	130
Рисунок 10. Аналитическая основа классификации операций органов государственного управления . . . . .	131
Рисунок 11. Раздел денежно-банковской статистики для экономики гипотетической страны в издании <i>International Financial Statistics (IFS)</i> . . . . .	318
Рисунок 12. Включение операций, выполняемых органами государственного управления и связанных с регулированием денежно-кредитной системы, в консолидированный счет органов денежно-кредитного регулирования . . . . .	323
Рисунок 13. Стандартные компоненты платежного баланса . . . . .	325
Рисунок 14. Связь между классификацией статистики государственных финансов и статьями платежного баланса . . . . .	329





# Предисловие

---

1. Целью подготовки настоящего *Руководства по статистике государственных финансов* является оказание помощи тем, кто занимается составлением данных о государственных финансах в различных целях. Руководство в значительной степени опирается на материал, изложенный в ряде источников<sup>1</sup>, цитаты из которых иногда включаются в текст, с тем чтобы избежать различного толкования смысла. Проект данного издания на английском, испанском и французском языках обсуждался на уровне правительственных органов, центральных банков и центральных статистических служб разных стран, а также в международных организациях и на пяти специально посвященных этому региональных семинарах. При подготовке настоящего издания были учтены комментарии и замечания, высказанные на семинарах, в письмах, полученных более чем из ста стран, и сделанные на основе практического опыта применения более раннего варианта настоящего Руководства при составлении данных для *Government Finance Statistics Yearbook* (Ежегодника по статистике государственных финансов). Надеемся, что результатом изучения и применения рекомендаций данного Руководства широким кругом специалистов будет приобретение дополнительного опыта и проведение дальнейших дискуссий, которые могли бы быть учтены при пересмотре, если в этом возникнет необходимость, для последующих изданий Руководства.

2. Настоящее Руководство представляет собой справочный материал, и его организационная структура призвана служить именно этой цели. Оно излагает концепции, определения и методы, используемые для составления статистики государственных финансов, но не дает систематического описания их использования и интерпретации получаемых результатов. В силу того что структура сектора государственного управления и экономика различных стран отличаются друг от друга в значительной степени, нельзя ожидать, что определенные части настоящего Руководства будут иметь одинаково важное значение для всех стран. Подобно любой статистической классификации, предлагаемая классификационная система имеет своей целью упорядоченное представление данных на том уровне детализации, который необходим для отражения природы операций данной конкретной страны и обусловлен наличием необходимой информации. Некоторые из основных классификационных разделов и многие из подразделов, рассматриваемые в настоящем Руководстве, для большинства стран не будут иметь актуального значения, однако во многих случаях желательно и практически возможно, чтобы страны предоставляли более подробную информацию, используя для этого более детальную разбивку компонентов, чем та которая приводится в данном Руководстве для стандартных таблиц. И тем не менее, основной задачей при подготовке Руководства являлось изложение единого набора понятий, определений и процедур, который соответствовал бы опыту широкого круга стран и мог бы быть применен или дополнен соответствующим образом, исходя из особенностей каждой страны.

---

<sup>1</sup>К ним относятся: Система национальных счетов (СНС), Организация Объединенных Наций (ООН), Нью-Йорк, 1968 г.; Классификация функций органов государственного управления (КФОГУ), ООН, Нью-Йорк, 1968 г.; Руководство по национальным счетам, том «Счета государственного сектора», ООН; *European System of Integrated Economic Accounts* (ESA), Статистическое бюро Европейских сообществ, Брюссель, 1971 г.; *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1982 гг., Standardized Classification*, Организация экономического сотрудничества и развития, Париж, 1983 г.; *Classification Manual, Government Finance*, Министерство торговли США, Бюро переписи, Вашингтон, 1971 г.; *Manual on the Statistical System for Functional and Economic Analysis of Standardized European Local Accounts* (SELA), Study for the Committee on Cooperation in Municipal and Regional Matters, Европейский Совет, Страсбург 1973 г.; Josef Berolzheimer, "Problems of International Comparisons of Public Finance" (Probleme Internationaler Finanzvergleich), перевод с *Handbuch der Finanzwissenschaft (Encyclopedia of Public Finance)*, второе издание, том IV, стр. 1-90, Тубинген, 1965 г.; Jonathan Levin, "On measuring Government", *Finance and Development*, том 9, сент. 1972 г., стр. 14-20, а также "New Tools for Measuring Government", *Finance and Development*, том 12, июнь 1975 г., стр. 14-18, 31.

3. Ограничения, налагаемые недостаточностью имеющейся информации и нехваткой специалистов, работающих в этой области, часто не позволяют немедленно получить данные о государственных финансах в оптимальном виде незамедлительно, поэтому во многих случаях получение адекватной системы данных может быть достигнуто лишь поэтапно.

4. Подготовка Руководства осуществлялась совместными усилиями Статистического бюро и Управления по бюджетным вопросам Фонда, причем основная работа по составлению проекта данного издания была выполнена г-ном Джонатаном Левиным, который является помощником директора Статистического бюро и начальником входящего в него Отдела государственных финансов.

## Общее введение

---

5. Настоящее Руководство содержит методические материалы по составлению статистики государственных финансов. Необходимость в специальном Руководстве по этой проблеме обусловлена сравнительной важностью роли, которую играют органы государственного управления в экономике большинства стран, а также своеобразием выполняемой ими деятельности. Основное внимание в данной работе уделяется сфере финансовых операций, таких как налогообложение, осуществление заимствования, расходование средств и кредитование, а не вопросам использования трудовых ресурсов, потребления и производства товаров или анализу прочих показателей физического объема. Основной акцент делается не на проблемах ведения счетов с целью учета и контроля разрозненных финансовых операций, а на обобщении данных и подготовке статистической информации, необходимой для анализа, планирования и выработки экономической политики.

6. Статистика государственных финансов, подобранная и организованная соответствующим образом, может облегчить анализ деятельности органов государственного управления и оценку того влияния, которое они оказывают на экономику страны в целом и ее отдельные секторы. Хотя такая система данных должна отражать ведомственную структуру и практику, применяемую в каждой отдельной стране, в то же время использование общепринятой системы определений и классификаций поможет пользователям этой информации получить более ясное представление об экономических последствиях такой деятельности и даст возможность проведения сравнительного анализа между различными странами.

7. Статистика государственных финансов отличается от двух других систем статистических данных. Счета государственных органов и учреждений составляются по данным отдельных единиц с целью осуществления контроля за их деятельностью и отчетности. В национальных счетах данные, отражающие деятельность органов государственного управления, приводятся к некой унифицированной форме, единой для всех секторов экономики. Такая форма представления позволяет измерять и обобщать данные о производстве, доходах, потреблении, капитальных затратах и источниках их финансирования, а также описывать операции, осуществляемые между различными секторами экономики. Каждая из трех систем выполняет свойственные только ей конкретные и важные функции. Более того, эти системы тесно взаимосвязаны между собой. Так, статистика государственных финансов, с одной стороны, основывается на первичных данных административных счетов и отчетов, а, с другой стороны, обеспечивает информацию для составления национальных счетов.

8. Подобная взаимосвязь между системами должна определять структуру каждой из этих трех систем. В то время как каждая из них организована таким образом, чтобы обеспечивать выполнение своей основной функции — административную финансовую отчетность, экономический анализ деятельности сектора государственного управления и интегрированный анализ экономики в целом, — следует также принимать во внимание характер данных, получаемых из других систем, а также требования, предъявляемые к данным рассматриваемой системы со стороны двух других. Такой подход влияет на составление статистики государственных финансов двойным образом. С одной стороны, за ее основу должны браться наиболее достоверные сведения о финансовых операциях органов государственного управления, содержащиеся в административно-финансовых отчетах правительства. Проведя корректировку этих данных, там, где это необходимо, можно обеспечить текущую и согласованную экономическую оценку проводимой бюджетной политики и ситуации с бюджетом, что может служить инструментом для принятия и осуществления на практике соответствующих решений. С другой стороны, желательно, чтобы статистика государственных финансов применяла те же концепции и системы классификаций, которые используются для составления национальных

счетов и предназначены для описания экономики в целом, как это рекомендуется в *Системе Национальных Счетов (СНС)*, разработанной Организацией Объединенных Наций, и в соответствующем томе *Руководства по национальным счетам*, описывающем счета государственного сектора. При этом необходимо, чтобы они соответствовали основным целям анализа деятельности сектора государственного управления. Такой подход должен обеспечивать последующее включение данных статистики государственных финансов в национальные счета после того, как они соответствующим образом были согласованы с понятиями и данными, используемыми для других секторов экономики. Как будет показано ниже, данное Руководство в какой-то мере отстает от методики, принятой в СНС. В то время как национальные счета измеряют главным образом производство, доходы, потребление, накопление капитала и источники их финансирования за отчетный период как результат затрат текущего периода либо прошлых затрат, таких как затраты на средства производства, либо будущих затрат, например, пенсии, выплата которых не определяется текущими отчислениями, основное внимание в данном Руководстве уделяется затратам, осуществленным в данном отчетном периоде. Однако в целом Руководство базируется на принципах, разработанных в СНС, а в случае отступления от них, текст обычно содержит соответствующие пояснения или комментарии. Комплексный анализ взаимосвязи между настоящим Руководством и СНС с детальным объяснением того, каким образом данные, получаемые с помощью настоящего Руководства, могут быть использованы для составления национальных счетов, представлен в разделе V.V. Можно ожидать, что изменения в СНС, являющиеся результатом текущего пересмотра системы, найдут соответствующее отражение в последующих изданиях данного Руководства.

9. Система данных, предлагаемая в настоящем Руководстве, основывается на трех руководящих принципах. Первый принцип состоит в осознании того, что сектор государственного управления выполняет функцию, отличную от функций других секторов экономики. Руководство определяет институциональный охват этого сектора, включая в него единицы, деятельность которых связана с выполнением функции государственного управления, заключающейся в проведении государственной политики, главным образом, посредством предоставления услуг нерыночного характера и перераспределения доходов, полученных, как правило, через систему обязательного налогообложения других секторов экономики. В этом Руководстве следует принципу деления экономики на институциональные секторы, заложенному в СНС, которая классифицирует секторы в соответствии с выполняемой ими функцией. Подобно СНС, Руководство исключает из сектора государственного управления те единицы, которые занимаются реализацией товаров и услуг в крупных масштабах или являются корпорациями. Однако в проведении различия между деятельностью сектора государственного управления и функциями финансовых учреждений Руководство идет дальше, чем СНС. В отличие от СНС, в Руководстве считается, что любые функции, осуществляемые органами денежно-кредитного регулирования, такие как управление валютными резервами и проведение денежно-кредитной политики, или любые банковские функции, включающие прием депозитов до востребования, срочных и сберегательных вкладов от различных групп общества, даже если эти функции осуществляются единицами, не обладающими правом принятия финансовых обязательств и приобретения финансовых активов на рынке капитала, не относятся к функциям сектора государственного управления. Для целей экономического анализа и проведения сравнения между различными странами эти виды деятельности объединяются с деятельностью прочих финансовых учреждений в самостоятельный сектор. Полное разделение функций между органами государственного управления и сектором финансовых учреждений является необходимым условием проведения анализа основных операций между этими двумя секторами.

10. Второй руководящий принцип состоит в том, что предпочтение отдается не оценкам или условному исчислению потоков платежей, поступающих и исходящих из сектора государственного управления за данный период, а их измерению на валовой основе. Регистрация платежей на валовой основе является предпочтительной во всех случаях, за исключением операций небольших предприятий, остающихся в рамках этого сектора, так как она позволяет получить максимальный объем информации о его деятельности. Анализ некоторых операций на чистой основе или использование их взаимозачета иногда может скрыть значительные изменения в величине отдельных показателей. Отражаются только внешние финансовые потоки, то есть

перемещение финансовых средств по отношению к другим секторам экономики, а не финансовые потоки внутри самого сектора между его различными частями. В отличие от предприятий, имеющих дело с такими показателями как собственный капитал, производственные издержки и доходы, и которые должны вести учет своих обязательств по отношению к другим единицам (счета к оплате или кредиторская задолженность) и обязательств других единиц (счета к получению или дебиторская задолженность) на основе принципа начислений, органы государственного управления не могут вести полный набор счетов на основе начислений. Это связано с тем, что большая часть обязательств государственных органов перед другими или обязательств других по отношению к ним, не является результатом поставок, а отражает сделки, в которых государственные органы и учреждения не являются прямыми участниками и о которых они зачастую могут не иметь немедленных сведений. Так, например, хотя в соответствии с законом налоговое обязательство перед государством возникает в момент, когда осуществлена продажа или заработан доход, информация об этом поступает только в момент получения государственными органами соответствующей отчетности. Аналогичным образом, хотя обязательство правительства по выплате пособия по безработице возникает в момент потери работы работающим, об этом становится известно только тогда, когда подано заявление на получение такого пособия. Поэтому государственные органы, как правило, ведут свои счета не на основе начисленных сумм, а на основе фактических платежей, или, другими словами, на кассовой основе. Таким образом, в настоящем Руководстве предусматривается использование данных о фактических потоках платежей, и особенно в отношении агрегированных показателей доходов и расходов, так как именно такие данные наилучшим образом отражают потоки средств и ресурсов, позволяют избежать проблемы стоимостной оценки ресурсов, более тесно связаны с другими данными финансовой статистики и являются основой для ведения учета операций большинства единиц сектора государственного управления. В тех случаях, когда подробные данные о платежах отсутствуют, Руководство рекомендует использование наиболее достоверных данных, полученных для стадии, максимально приближенной к моменту осуществления поставки или платежа, с указанием любых отклонений от суммарных данных, полученных на основе метода фактических платежей.

11. Хотя целью данного Руководства является прежде всего сбор информации о финансовых операциях органов государственного управления, другими аспектами их деятельности тоже нельзя пренебрегать при проведении экономического анализа. Так, еще не оплаченные государственные закупки могут побуждать поставщиков к использованию банковских кредитов, что во многих отношениях аналогично прямому кредитованию государственных органов, осуществляемому банковской системой. Изменения в размещении правительственных заказов среди поставщиков могут оказывать воздействие на уровень занятости и экономической активности задолго до того, как будут произведены фактические поставки и оплата товаров. Аналогичным образом, анализ влияния, оказываемого изменением уровня доходов на величину подоходных налогов, может быть облегчен если, например, налоги, собираемые каждый год, будут сопоставляться с тем годом, когда были получены доходы, облагаемые этими налогами. Информация о финансовых потоках, поступающих в сектор государственного управления и выходящих из него, может быть значительно дополнена данными о сделках в натуральном выражении. Данные о подобных операциях приводятся в дополнительных справочных таблицах раздела II.B настоящего Руководства.

12. Хотя подобные дополнительные таблицы систематизируют данные таким образом, чтобы описывать ту или иную сторону деятельности сектора, тем не менее, отражение некоторых важных аспектов либо вызывает значительные трудности, либо они вообще не поддаются описанию. Так, например, данные, отражающие практику освобождения от уплаты налогов или произведения вычетов из налоговых платежей, к которой государственные органы прибегают с целью предоставления льгот отдельным группам населения или видам деятельности по аналогии с прямыми расходами, могут быть представлены только как отклонение от некоторых принятых стандартов или обычного налогового режима, и, таким образом, последовательное и точное измерение этих величин становится весьма затруднительным. Некоторые виды деятельности, не связанные с операциями и поэтому не отражаемые в статистике государственных финансов, могут, тем не менее, оказывать существенное влияние на функционирование экономики, как,

например, государственное регулирование и контроль. Такие функции требуют анализа иного рода и не подлежат рассмотрению в данном Руководстве.

13. В то время как второй руководящий принцип предусматривает измерение поступающих и выходящих потоков платежей, третий принцип позволяет классифицировать эти платежи по видам потоков, движущихся в обратном направлении, как то товары и услуги, «ничего» (нулевой поток), обязательства других секторов по отношению к сектору государственного управления и обязательства этого сектора по отношению к другим секторам. Для анализа таких операций применяется ряд критериев: является ли данный поток платежей для сектора государственного управления входящим или исходящим? Предполагается ли возврат платежа? Если нет, то предполагается ли компенсация за платеж, то есть нечто взамен? Каково целевое назначение платежа — текущая деятельность или капитальные затраты, предполагающие использование капитальных активов, стоимость которых превышает некоторую минимальную величину, а срок использования в процессе производства продукции невоенного назначения составляет более одного года. Если платеж связан с возникновением финансового требования, подлежащего погашению, то что представляет собой такое требование для органов управления — финансовый актив или обязательство; если это финансовый актив, то с какой целью он приобретен — для проведения государственной политики или для управления ликвидностью? Классификация операций на основе критериев данной аналитической схемы позволяет получить наиболее важные аналитические категории, используемые в настоящем Руководстве, а именно: доходы, полученные официальные трансферты, расходы, кредитование минус погашение, дефицит или превышение доходов над расходами, финансирование. В рамках каждой основной категории проводится более детальная классификация, в основе которой лежат такие важные характеристики, как база налогообложения для каждого из видов налогов, функциональное или целевое назначение расходов и их экономическая природа, тип долгового обязательства и тип кредитора, за счет которого осуществляется финансирование. При классификации основных компонентов, касающихся государственного кредитования и инвестиций, между Руководством и СНС имеется одно важное различие. Тогда как в СНС организация финансовых операций органов государственного управления аналогична организации других секторов, в настоящем Руководстве их структура представлена несколько иначе, что связано с признанием различий в мотивации деятельности этих органов. Так, например, при определении показателя дефицит/превышение доходов над расходами Руководство объединяет государственное кредитование и приобретение акционерного капитала вместе с другими платежами, связанными с проведением государственной политики, то есть с прямыми расходами, а не рассматривает их наряду с государственным заимствованием как источник финансирования расходов, как это делается в СНС.

14. Расположение материала в Руководстве основывается на принципе перехода от общего к частному.

15. I. Руководство начинается с обзора статистического охвата сектора государственного управления, то есть рассматриваются те виды деятельности и учреждения, которые относятся к сектору как к единому целому, а также к его отдельным подсекторам — центральному правительству, правительствам штатов и местным органам управления, а в ряде стран — наднациональным органам. Внимание уделяется также рассмотрению нефинансовых государственных предприятий, то есть предприятий, принадлежащих государственным органам и/или ими контролируемых, которые не входят в сектор государственного управления, но могут быть объединены с ним в так называемый нефинансовый государственный сектор. Таким образом становится ясно, что исходной точкой организации статистики государственных финансов является установление факта принадлежности изучаемых видов деятельности к сектору государственного управления, а также того, что все части этого сектора охвачены проводимым статистическим обследованием.

16. II. После решения вопроса о видах деятельности и единицах, подлежащих включению в данный сектор, целесообразно обратиться к вопросу о подборе и подготовке данных, необходимых для их описания. Далее формулируются руководящие принципы для отбора, подготовки и корректировки данных, которые позволяют обеспечить их хронологическую последовательность, согласованность и представление на консолидированной основе. В

результате, полученные данные, описывающие операции сектора государственного управления, могут быть объединены с агрегированными статистическими показателями, рассчитанными на основе метода фактических платежей, и теми компонентами, которые были получены на основе имеющихся наиболее достоверных данных, максимально приближенных к стадии осуществления платежа.

17. III. Затем Руководство переходит к *аналитической основе*, призванной определить характер последующей организации данных об операциях сектора государственного управления, которая соответствовала бы принятым целям, в основном заключающимся в анализе финансовой сферы.

18. IV. Однако, сами по себе главные категории такой аналитической основы — доходы, полученные официальные трансферты, расходы, кредитование минус погашение, дефицит/превышение доходов над расходами, финансирование и долг — не могут обеспечить полного понимания того воздействия, которое сектор государственного управления оказывает на функционирование экономики страны. Поэтому в главе, посвященной *классификации* отдельных компонентов указанных категорий по экономическим характеристикам, целям и результатам финансирования, формулируются принципы однородной организации таких компонентов.

19. V. Далее Руководство описывает *связь* статистики государственных финансов с другими системами данных, главным образом, с денежно-банковской статистикой, статистикой платежного баланса и системой национальных счетов. Для облегчения использования данных статистики государственных финансов, полученных в соответствии с указаниями настоящего Руководства, для целей составления национальных счетов в Руководстве приводится *таблица перехода* от одной системы данных к другой. Такая же таблица имеется в *Руководстве по национальным счетам ООН* в томе, описывающем счета государственного сектора. Она показывает конкретные категории статистики государственных финансов, которыми нужно пользоваться, а также добавления и корректировки, которые необходимо сделать для получения каждой из рубрик национальных счетов, отражающей деятельность органов государственного управления. Полное описание и рекомендации для составления национальных счетов для органов государственного управления, нефинансовых государственных предприятий и государственных финансовых учреждений содержатся в *Руководстве по национальным счетам ООН*.

20. VI. В заключительной главе представлен отдельный набор таблиц, предназначенных для организации и представления данных на основе принципа начислений, который соответствует потребностям анализа деятельности *нефинансовых государственных предприятий*. Эта глава дополняет материалы Руководства, содержащиеся в предыдущих главах. Затем формируется основа для проведения консолидации выборочных данных по операциям нефинансовых государственных предприятий с данными о деятельности органов государственного управления. Данные о предприятиях корректируются таким образом, чтобы приблизить их к учету на кассовой основе, что в дальнейшем позволяет отразить некоторые аспекты деятельности *нефинансового государственного сектора*.

21. Основные статистические категории, получаемые на базе аналитической концептуальной основы, разработанной в настоящем Руководстве, систематизированы в разделе III.K, включая стандартные классификации для данных категорий, которые приводятся в таблицах главы VI и имеют буквенное обозначение от А до З. Таблицу, обозначенную соответствующей буквой, можно быстро найти путем совмещения черных полосок, напечатанных на краю каждой таблицы с полосками, расположенными напротив названия этой таблицы на внутренней стороне задней обложки Руководства. Если не указано иное, таблицы могут использоваться для всех уровней и частей сектора государственного управления. Хотя уровень детализации этих таблиц делает их наиболее подходящими для подготовки годовых данных, они, тем не менее, могут также применяться для получения месячных и квартальных данных, но уже с меньшей степенью точности.

22. Руководство завершается *гlossарием* категорий и понятий, используемых при представлении и обсуждении материала.

23. Ссылки на статьи в отдельных таблицах, состоят из буквенного обозначения таблицы и номера соответствующей статьи. Например, А.2 означает статью 2 в таблице А. В случае, когда приводятся различные статьи одной и той же таблицы, в ссылке дается только номер статьи.

## Статистический охват

---

### Введение. Деление экономики на секторы

24. Хотя статистика государственных финансов в основном имеет дело только с одной частью экономической системы, полезно рассмотреть, на какие составные части подразделяется такая система и каким образом органы государственного управления соотносятся с ее структурой.

25. Деление экономики в системе национальных счетов (СНС) осуществляется двояким образом. Для анализа производства и технико-экономических отношений в рамках экономической деятельности выделяются группы производственных единиц — обычно это заведения, которые занимаются однородным производством, при этом не имеет значения, к каким институциональным секторам они принадлежат.<sup>1</sup> Для изучения поведения хозяйственных субъектов в отношении доходов, расходов и финансовых потоков, они выделяются в институциональные единицы, наделенные правом принимать самостоятельные хозяйственные решения — такие, как предприятия, — которые группируются в институциональные секторы на основании преследуемых ими схожих целей и схем поведения. Настоящее Руководство в основном имеет дело именно с такими объединениями самостоятельных хозяйственных единиц или, другими словами, с секторами, так как обычно иерархическая структура, а не производственные единицы, занятые однородной экономической деятельностью, является основой для организации органов государственного управления в единую систему и систематизации имеющихся данных о государственных финансах.

26. Система национальных счетов подразделяет экономику любой страны на следующие пять секторов, к которым добавляется сектор остальных стран мира: (1) нефинансовые корпоративные и квазикорпоративные предприятия; (2) финансовые учреждения; (3) органы государственного управления; (4) частные некоммерческие учреждения, обслуживающие домашние хозяйства и (5) домашние хозяйства. Каждый из этих секторов осуществляет некоторую основную функцию. Так, нефинансовые предприятия производят товары и нефинансовые услуги; финансовые учреждения аккумулируют средства, источником которых являются принятые обязательства, и затем размещают эти средства с целью финансирования деятельности других секторов; некоммерческие учреждения используют средства, поступающие на добровольной основе, для предоставления нерыночных видов услуг отдельным группам домашних хозяйств; домашние хозяйства потребляют и, кроме того, в качестве некорпоративных хозяйственных единиц иногда занимаются производством рыночных товаров и оказанием нефинансовых услуг. Сектор остальных стран мира не выполняет какой-либо определенной функции, однако объединяет все институциональные единицы-нерезиденты, осуществляющие операции с резидентами данной страны. В этих рамках основная функция

---

<sup>1</sup>Международная стандартная отраслевая классификация видов экономической деятельности Организации Объединенных Наций (МСОК) подразделяет производственные единицы в соответствии с основным видом выполняемой ими экономической деятельности, которая главным образом определяется видом производимых ими товаров или оказываемых услуг. Виды деятельности органов государственного управления относятся либо к категории государственного администрирования и обороны, либо к некоторым другим категориям, охватывающим виды деятельности, которыми занимаются как органы государственного управления, так и частные единицы, например, образование. Товары и услуги, производимые в рамках каждого вида экономической деятельности, затем классифицируются в *Международной стандартной классификации товаров и услуг* ООН, которая соответствует, но не является идентичной, классификации ООН для товаров, поступающих в международную торговлю и включаемых в *Международную стандартную торговую классификацию* (МСТК).



сектора государственного управления состоит в проведении государственной политики посредством производства нерыночных товаров и услуг, предназначенных главным образом для коллективного потребления, а также перераспределения доходов (осуществления трансфертов), источником которых являются в основном налоговые сборы и прочие обязательные платежи других секторов экономики.

27. Экономическая деятельность каждого из секторов, принятых в системе национальных счетов, отражается с помощью трех основных счетов, описывающих (1) производство, (2) доходы и расходы, (3) капитальные затраты и источники их финансирования (накопление). Схема секторов и соответствующих им счетов дается на рис. 1, где секторы представлены по горизонтали, а счета — по вертикали. Вертикальная ось таблицы, отражающая структуру счетов и операций, обсуждается в главах III и IV настоящего Руководства, где рассматривается аналитическая структура статистики государственных финансов и используемая на ее основе классификация операций сектора государственного управления. В главе V показывается, каким образом на основе классификаций, используемых в данном Руководстве, могут быть получены классификации, применяемые в национальных счетах.

28. Горизонтальная ось таблицы на рис. 1, показывающая отличия, существующие в деятельности различных секторов, обсуждается в данной главе. Она отражает природу, назначение и характеристики органов государственного управления, давая возможность пользователям Руководства четко обрисовать границы всего сектора государственного управления, а также составляющих его подсекторов и частей.

29. Необходимо отметить, что помимо вышеуказанного деления экономики на секторы, институциональные единицы и виды их деятельности могут быть также подразделены в зависимости от того, кто ими владеет и кто их контролирует. Так, предприятия и финансовые учреждения могут быть поделены на единицы, которые находятся в собственности государственных органов и/или контролируются ими, и единицы, которые таковыми не являются. К первой группе единиц относятся нефинансовые государственные предприятия и государственные финансовые учреждения, которые объединяются с единицами сектора государственного управления, образуя группу, которая в СНС получила название государственного сектора. Однако одним из важных последствий деятельности органов управления является финансирование, в котором они нуждаются и которое должно осуществляться через финансовый сектор, включая государственные финансовые учреждения, например, центральный банк. Таким образом, объединение органов государственного управления и государственных финансовых учреждений в единый государственный сектор обладает тем недостатком, что из статистики государственных финансов должны были бы быть исключены все операции между органами управления и государственными финансовыми учреждениями. Поэтому в настоящем Руководстве консолидация проводится только с нефинансовыми государственными предприятиями, деятельность которых обсуждается в разделах I.I и VI.A, с тем чтобы образовать более полезный с практической точки зрения нефинансовый государственный сектор, рассматриваемый в разделах I.II и VI.B. Также считается, что для целей анализа более целесообразно рассматривать государственные финансовые учреждения как часть сектора финансовых учреждений. Однако при составлении статистических данных для подсекторов государственного управления и нефинансовых государственных предприятий в настоящем Руководстве используется принцип готовых блоков данных, который позволяет осуществлять последующее комбинирование этих данных для любых частей сектора, представляющих интерес для аналитика.

## **I.A. Природа органов государственного управления**

30. Решение вопроса о том, входит ли данный вид деятельности или данная институциональная единица в сектор государственного управления, будет зависеть от их природы и от того, согласуются ли они с определением понятия «органы государственного управления». Систему государственного управления страны составляют органы государственной власти и их структуры, учрежденные в результате политических процессов и наделенные

[Рис. 1] Рисунок 1. Основные счета и институциональные секторы, используемые в системе национальных счетов Организации Объединенных Наций

	Отрасли производства товаров (включая заведения государственного подчинения и услуги, оказываемые частным сектором)		Производители государственных услуг		Частные услуги:		Операции с остальными странами мира
					Частные некоммерческие учреждения	Домашние хозяйства	
	<b>СЧЕТ ПРОИЗВОДСТВА</b>						<b>Текущие</b>
Валовая продукция	Характерные продукты производственной деятельности отраслей производства товаров Собственное капиталообразование Другие продукты		Услуги, произведенные для собственного потребления «Нетоварные» продажи Произведенные товары		Услуги наемной домашней прислуги		Экспорт товаров и услуг
Валовые затраты	Промежуточное потребление Оплата труда Потребление основного капитала Косвенные налоги за вычетом субсидий <i>Прибыль от основной деятельности</i>		Промежуточное потребление Оплата труда Потребление основного капитала Косвенные налоги		Оплата труда		Импорт товаров и услуг
	Нефинансов. предприятия	Финансовые учреждения	Сектор государственного управления	Частные некоммерч. организации	Домашние хозяйства		
	<b>СЧЕТ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ</b>						
Поступления	<i>Прибыль от основной деятельности</i>  Доход от собственности Прочие поступления		<i>Прибыль от основной деятельности</i>  Доход от собственности Прямые налоги Косвенные налоги Прочие поступления		Оплата труда  <i>Прибыль от основной деятельности</i> Доход от собственности Прочие поступления		Доход от собственности Другие текущие трансферты
Выплаты	Доход от собственности Прямые налоги Прочие платежи <i>Сбережения</i>		Расходы на конечное потребление Доход от собственности Трансферты Прочие платежи <i>Сбережения</i>		Расходы на конечное потребление Доход от собственности Прямые налоги Прочие платежи <i>Сбережения</i>		Доход от собственности Другие текущие трансферты <i>Сальдо по текущим операциям</i>
	<b>СЧЕТ ФИНАНСИРОВАНИЯ КАПИТАЛЬНЫХ ЗАТРАТ</b>						<b>По счету капитала</b>
Финансирование валового накопления	<i>Сбережения</i>  Потребление основного капитала Капитальные трансферты (нетто)						<i>Сальдо по текущим операциям</i> Капитальные трансферты (нетто)
Валовое накопление	Прирост товарных запасов Валовое накопление основного капитала Приобретение земли и нематериальных активов (нетто) <i>Чистый объем кредитования</i>						Приобретение нематериальных активов (нетто)
Чистый объем принятых обязательств	<i>Чистый объем кредитования</i>  Денежная эмиссия Депозиты						Краткосрочное заимствование Долгосрочное заимствование Прочие обязательства
Чистый объем приобретенных финансовых активов	Иностранные активы	Международные резервы Прочие иностранные активы	Иностранные активы	Иностранные активы	Иностранные активы	Иностранные активы	Международные резервы Прочие иностранные активы
	Краткосрочные внутренние ссуды Долгосрочные внутренние ссуды Прочие внутренние активы						

монопольным правом на власть в пределах данной территории или ее частей. Их деятельность определяется общественными нуждами в области экономики и социально-политической сфере, а основной функцией является предоставление государственных услуг, которые по своему характеру, структуре издержек и источникам финансирования отличаются от деятельности других секторов.

31. Как отмечено выше, основной функцией органов государственного управления является проведение государственной политики посредством производства нерыночных товаров и услуг, главным образом для коллективного потребления, и путем перераспределения доходов, источником которых в основном являются обязательные платежи институциональных единиц других секторов. Таким образом, первоочередной функцией государственного управления является предоставление определенных общественных благ и услуг и выполнение определенных государственных задач, однако не в целях коммерческой или финансовой выгоды; а если они и являются коммерческими или финансовыми по своей природе, то в основе их не должно лежать стремление к получению прибыли.

32. Однако помимо своей основной функции, органам государственного управления, преследующим свои цели, время от времени приходится выполнять незначительные вспомогательные функции. Необходимость статистического учета таких видов деятельности порождает проблему разграничения операций сектора государственного управления и других секторов экономики, иногда выполняющих в какой-то мере схожие функции. Такого рода проблемы, связанные с пограничными случаями, возникают и в отношении большинства других секторов экономики. Попытка сведения их воедино в схематичной форме сделана на рис. 2, где с правой стороны показываются виды деятельности, относящиеся к сектору государственного управления, а слева — те, которые характерны для других секторов. Несмотря на то что различия между сектором государственного управления и другими секторами будут более подробно обсуждаться в оставшейся части данной главы, возможно, на данной стадии изложения имеет смысл остановиться на их кратком рассмотрении.

33. Необходимость провести границу между сектором государственного управления и нефинансовым сектором корпоративных и квазикорпоративных предприятий возникает при рассмотрении любого вида производственной или коммерческой деятельности (то есть деятельности, связанной с производством рыночных товаров и услуг), осуществляемой органами управления. В том случае, когда объем производства товаров и услуг единицы, принадлежащей и/или контролируемой органами государственного управления, поставляемых другим секторам экономики, является значительным, или если единица является корпоративным предприятием, считается, что ее деятельность относится к сектору нефинансовых предприятий. Когда же продажа товаров и услуг другим частям сектора государственного управления производится некорпоративной единицей и, следовательно, является вспомогательной по своему характеру, либо эта же единица поставляет товары и услуги другим секторам экономики, но в незначительных масштабах, тогда ее деятельность относится к сектору государственного управления. Обеспечение остальных секторов экономики, за определенную плату, товарами и услугами, по своему характеру связанными с государственным регулированием (например, выдача паспортов, рассмотрение дел в суде) или присущих другим государственным функциям (например, продажа музейных открыток или семенного материала опытных станций), также является одним из элементов сектора государственного управления. Поэтому важно, чтобы все коммерческие и производственные виды деятельности, осуществляемые государственными единицами — за исключением некорпоративных единиц, обслуживающих другие части сектора государственного управления или производящих товары и услуги в незначительных масштабах — исключались из этого сектора и рассматривались как деятельность нефинансовых государственных предприятий. Это разграничение более подробно рассматривается далее в разделах I.3 и I.И.

34. Так как взаимоотношения сектора государственного управления и финансовых учреждений играют ключевую роль в налогово-бюджетной политике, очень важно, чтобы между этими двумя секторами было проведено четкое разграничение. По-существу, оно

[Рис.2] Рисунок 2. Критерии определения границы между сектором государственного управления и другими секторами экономики

Другие секторы			Сектор государственного управления		
Сектор нефинансовых корпоративных и квазикорпоративных предприятий	<u>Частные предприятия</u>	<u>Государственные предприятия</u>	<u>Ведомственные предприятия</u>	Реализация товаров и услуг, по своей сути связанных с государственным регулированием (паспорта)	Продажи, являющиеся «побочными» по отношению к другим функциям органов государственного управления (музейные открытки)
	Большая доля в капитале предприятий не принадлежит органам управления и/или их деятельность не контролируется государством	Большая доля в капитале предприятий принадлежит органам управления и/или их деятельность контролируется государством; реализуют товары и услуги в крупных масштабах или являются корпоративными	Вспомогательные или реализующие товары и услуги в незначительных масштабах		
Сектор финансовых учреждений	Подсектор органов денежно-кредитного регулирования	Все	Отсутствуют		
	Подсектор депозитных банков	Все учреждения, принимающие депозиты до востребования, включая обязательства по депозитам, принятые органами государственного управления	Отсутствуют		
	Подсектор страховых компаний и пенсионных фондов	Все, за исключением схем социального страхования и пенсионных фондов, средства которых полностью инвестируются работодателем	Схемы социального страхования	Пенсионные фонды государственных служащих, средства которых полностью инвестируются в ценные бумаги, выпускаемые государственным работодателем	
	Подсектор прочих финансовых учреждений	Учреждения, имеющие право выбора формы своих активов и обязательств, либо принимающие срочные или сберегательные вклады	Учреждения, занимающиеся кредитованием исключительно за счет государственных средств Сберегательные органы, имеющие обязательства в форме иной чем срочные или сберегательные вклады, поступления которых автоматически перечисляются органам государственного управления		
Частные некоммерческие учреждения, обслуживающие домашние хозяйства	Некоммерческие учреждения, основное финансирование которых осуществляется из негосударственных источников и деятельность которых фактически не контролируется органами государственного управления		Некоммерческие учреждения, в основном финансируемые и фактически контролируемые органами государственного управления		
Остальные страны мира	Международные организации, не взимающие налогов в данной стране	Операции наднациональных органов, взимающих налоги в данной стране	Балансирующая статья для транзитного счета операций наднациональных органов, взимающих налоги в данной стране		

основывается на том, что функции органов государственного управления не пересекаются с функциями сектора финансовых учреждений. Более отчетливо проведение такого различия между двумя секторами может быть сделано в отношении каждого из подсекторов финансовых учреждений в отдельности (раздел I.К). Функции подсектора органов денежно-кредитного регулирования заключаются в управлении международными резервами страны и регулировании объема денежной массы, а также контроле за функционированием остальных частей денежной и финансовой систем. В большинстве стран эти функции были возложены на центральный банк, являющийся главным компонентом подсектора органов денежно-кредитного регулирования. Однако в отдельных странах центральное правительство сохраняет за собой некоторые из этих функций и продолжает выполнять некоторые операции подобного рода. В настоящем Руководстве все функции органов денежно-кредитного регулирования, независимо от того, какими институциональными единицами они выполняются, рассматриваются как деятельность подсектора денежно-кредитного регулирования, а не сектора государственного управления. Когда в счета органов управления включаются операции, связанные с выполнением ими функций органов денежно-кредитного регулирования, при подготовке статистических данных с целью исключения таких операций необходимо проведение соответствующих корректировок, с тем чтобы показывать только чистые потоки, поступающие в сектор государственного управления или направляющиеся из него. Описание таких корректировок приводится ниже в разделах II.К и II.К.1. Данный подход отличается от используемого в СНС, где в операции сектора государственного управления включаются функции органов денежно-кредитного регулирования.<sup>2</sup>

35. Схожее разграничение применяется и в отношении подсектора депозитных банков, включающего учреждения, обязательства которых в основном представляют собой денежные средства всего общества. Подобного рода деятельность, включая операции почтово-чековой системы, в настоящем Руководстве не входит в статистику сектора государственного управления, а в случае, если такие операции все-таки показываются в счетах этого сектора, необходимо внести соответствующие поправки (раздел II.К).

36. Выделение операций подсектора страховых компаний и пенсионных фондов из деятельности сектора государственного управления основывается на нескольких критериях. (раздел I.Е). Схемы социального страхования, являющиеся частью этого сектора, образуются за счет обязательных взносов работников и/или отчислений работодателей, охватывают либо всех членов общества, либо большие группы населения и организуются и контролируются государством. Пенсионные фонды, в свою очередь могут организовываться на добровольной основе, действовать в рамках конкретной отрасли, профсоюза или объединения работодателей и могут возникать в результате заключения соглашения, а не принятия государственного решения. Однако пенсионные фонды государственных служащих, средства которых полностью инвестируются в ценные бумаги, выпускаемые уровнем государственного управления, выступающего в качестве работодателя, являются частью сектора государственного управления, а не подсектора пенсионных фондов. Любая другая деятельность страховых компаний и пенсионных фондов, независимо от того, кто является их владельцем и кто их контролирует - государство или частные лица, не включается в сектор государственного управления.

37. Подсектор прочих финансовых учреждений, не включающий страховые компании и пенсионные фонды, охватывает организации, которые либо принимают срочные и сберегательные вклады, либо имеют право одновременно принимать обязательства перед населением в неденежной форме и приобретать финансовые активы на рынке капитала. В соответствии с настоящим Руководством к сектору государственного управления относятся только структуры, занимающиеся операциями кредитования, фонды которых сформированы

---

<sup>2</sup> Тем не менее, в дополнительной таблице 25 СНС, отражающей финансовые операции консолидированной денежно-кредитной системы, все функции, присущие органам денежно-кредитного регулирования, сгруппированы вместе.

исключительно за счет государственных средств, а также сберегательные учреждения, средства которых автоматически переводятся в сектор государственного управления, а обязательства имеют иную форму, чем срочные или сберегательные вклады. Таким образом, сектор государственного управления, охватывает, например, фонды кредитования жилищного строительства, денежные ресурсы которых образуются исключительно за счет государственных источников, или программы, занятые выпуском сберегательных облигаций и автоматически переводящие все свои поступления данному сектору. С другой стороны, организации типа банков развития, которые могут принимать обязательства не только по отношению к государственным органам, являются частью подсектора прочих финансовых учреждений. Таковыми же являются почтовые сберегательные банки или функции некоторых казначейств, связанные со сберегательными депозитами, которые принимают на себя квазиденежные обязательства перед населением, хотя вся их выручка может автоматически направляться органам государственного управления.

**38.** Отнесение функций финансовых учреждений к различным секторам, используемое в настоящем Руководстве, несколько отличается от приводимого в СНС. Как в Руководстве, так и в СНС из сектора государственного управления исключаются все единицы, основная деятельность которых заключается в одновременном принятии обязательств и приобретении финансовых активов на рынке. Однако в Руководстве дополнительно из этого сектора исключаются прочие единицы, принимающие срочные и сберегательные вклады и депозиты до востребования и выполняющие функции органов денежно-кредитного регулирования.

**39.** Разграничение сектора государственного управления и сектора частных некоммерческих учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, осуществляется на основе принципа их финансирования и контроля. Некоммерческие учреждения, входящие в состав сектора государственного управления, в основном занимаются обслуживанием домашних хозяйств или коммерческих единиц и полностью или большей частью финансируются или контролируются органами государственной власти, которые могут участвовать в их создании и учреждении. Государственное финансирование может иметь форму трансфертов или разрешения на получение членских взносов и платежей за услуги и публикации, которые не покрывают полностью текущих издержек этих организаций, а государственный контроль может заключаться в организации деятельности, формировании программ и разработке детального регламента работы таких учреждений. Некоммерческие учреждения, опирающиеся большей частью на частные добровольные взносы и не находящиеся под такого рода контролем со стороны государства, относятся к сектору частных некоммерческих учреждений. Типичными учреждениями, в случае которых могут возникнуть проблемы подобного разграничения, являются больницы, университеты, организации социального обеспечения.

**40.** В некоторых странах разнообразные виды деятельности осуществляются единицами, организованными по принципу кооперативов, в которых собственность принадлежит участвующим в них производителям, потребителям или другим группам лиц, которые осуществляют контроль за их работой. Если такие единицы занимаются главным образом производственной или коммерческой деятельностью, они классифицируются как частные нефинансовые предприятия. Если же основным видом их деятельности являются финансовые операции, как в случае с кредитными кооперативами, они относятся к частным финансовым учреждениям. Когда же деятельность таких единиц носит некоммерческий или нефинансовый характер, в основном состоит в оказании нерыночных видов услуг сектору домашних хозяйств и финансируется главным образом за счет добровольных отчислений, например, благотворительных пожертвований, они рассматриваются как часть сектора частных некоммерческих учреждений, обслуживающих домашние хозяйства. Статус кооператива, однако, может не всегда означать, что его членам принадлежит основная доля в капитале или преимущественное право в осуществлении финансирования и контроля. Когда контрольный пакет акций и/или преимущественный контроль над деятельностью коммерческих или финансовых кооперативов принадлежат государству, такие единицы следует классифицировать как нефинансовые государственные предприятия или государственные финансовые учреждения

соответственно. В том случае, когда некоммерческие, нефинансовые кооперативы, оказывающие нерыночные услуги домашним хозяйствам, финансируются и контролируются в основном органами государственного управления, их относят к сектору государственного управления.

41. Необходимость выделения сектора государственного управления не только из других внутренних секторов экономики, но и его отделения от сектора остальных стран мира, возникает вследствие того, что в последние годы некоторые страны приняли решение о передаче части функций, свойственных органам государственного управления, наднациональным органам (как, например, Европейское сообщество), которые наделены полномочиями по взиманию налогов в данной стране, но не являются ее резидентами. В категорию наднациональных органов не входят те международные организации, финансирование которых осуществляется не непосредственно путем налоговых сборов, а за счет государственных отчислений или займов. В целях составления платежного баланса, налоговые сборы для наднациональных органов, не являющихся резидентами, а также средства, получаемые от них для осуществления расходов в данной стране, рассматриваются как операции с сектором остальных стран мира. Если соответствующим образом не учитывать такие налоги и расходы, суммарные объемы взимаемых налогов и государственных расходов в стране будут занижены. Таким образом, для отражения подобных операций все платежи наднациональным органам и платежи, поступающие от них, должны отражаться в отдельном транзитном счете сектора государственного управления, называемом счетом подсектора наднациональных органов (раздел I.Ж). При подведении итогов экономической деятельности страны в целом следует проявлять осторожность; следует избегать двойного учета подобных операций, отражаемых как в счетах сектора государственного управления, так и в счетах сектора остальных стран мира. Эта задача может быть облегчена путем выделения таких операций в отдельный подсектор наднациональных органов, своего рода готовые блоки данных, который иногда, в зависимости от целей анализа, может быть либо объединен с остальной частью сектора государственного управления, либо исключен. Сектор государственного управления без подсектора наднациональных органов называется национальным сектором государственного управления, а при включении подсектора наднациональных органов — сектором внутреннего государственного управления. Естественно, когда подсектора наднациональных органов не существует, эти две категории совпадают.

42. Таким образом, система государственного управления охватывает следующее: (1) в первую очередь, некоммерческие функции, выполняемые различными единицами, ведомствами и организациями, входящими в нее; (2) схемы социального страхования, охватывающие широкие слои населения, создаваемые, контролируемые и финансируемые органами государственного управления; (3) пенсионные фонды государственных служащих, резервы которых полностью инвестируются в ценные бумаги, выпускаемые уровнем управления, выступающим в роли работодателя; (4) незначительный объем производственной или коммерческой деятельности, выполняемой некorporативными единицами и отражающий вспомогательные функции, то есть обеспечение внутренних потребностей сектора государственного управления или осуществление продаж за пределы этого сектора, но в незначительных масштабах; (5) ограниченное число финансовых органов, куда входят кредитные учреждения, фонды которых полностью образуются за счет государственных средств, и сберегательные учреждения, автоматически направляющие государству все свои поступления, обязательства которых имеют иную форму, чем срочные и сберегательные вклады; (6) прочие частные некоммерческие учреждения, обслуживающие домашние хозяйства, или коммерческие предприятия, полностью или большей частью финансируемые и контролируемые органами государственной власти или обслуживающие в основном государственные организации; и (7) операции внутри данной страны, осуществляемые любыми наднациональными органами, наделенными полномочиями по взиманию налогов на территории более чем одной страны.

43. Необходимо подчеркнуть, что единицы, выполняющие эти функции, составляют часть сектора государственного управления не потому, что их деятельность отражается в конкретных государственных бюджетных или административных счетах, а вследствие характера самой этой деятельности. Так как практика составления бюджета и ведения бухгалтерского учета определяется множеством задач правового, политического и административного характера, она не может быть использована в качестве руководства при решении вопроса о включении каких-либо определенных видов деятельности в рамки сектора государственного управления или какого-либо другого сектора. Независимо от того, являются ли виды деятельности или государственные единицы бюджетными или внебюджетными, финансируются из особых фондов, особых счетов или авансовых счетов, либо имеют какое-то другое институциональное устройство или учетную практику, для их включения в сектор государственного управления необходимо применение одних и тех же базовых критериев.

## **I.Б. Сектор государственного управления**

44. Совокупность всех государственных единиц, действующих в стране, называется *сектором государственного управления*. Сектор государственного управления подразделяется на следующие подсекторы: (1) центральное правительство (центральные органы управления); (2) правительства штатов, провинций или регионов; (3) местные органы управления, включая муниципальные органы, отделы образования и т.д.; и (4) все наднациональные органы, осуществляющие налогообложение или государственные расходы на территории данной страны.

45. Подобно другим функциям сектора государственного управления, операции по социальному страхованию в настоящем Руководстве рассматриваются как часть того уровня управления, на котором они осуществляются. Это в некоторой степени отличается от подхода, используемого в СНС, где схемы социального страхования, «которые организационно отделены от других видов деятельности органов государственной власти и обладают своими собственными активами и пассивами» (СНС), называются фондами социального страхования и выделяются в самостоятельный подсектор, наряду с подсекторами центрального правительства, правительств штатов и местных органов управления. Согласно СНС прочие схемы социального страхования относятся к тому уровню государственного управления, на котором они функционируют. Для облегчения анализа деятельности фондов социального страхования, а также составления национальных счетов целесообразно в рамках статистики, составляемой для каждого уровня управления, выделять отдельно данные об операциях фондов социального страхования.

46. Хотя относительный размер каждого из уровней управления (центрального правительства, правительств штатов и местных органов управления) различается по странам, одинаково важным элементом является широта полномочий и диапазон функций, осуществляемых местными органами управления и особенно правительствами регионов и штатов. Там, где действует федеральная, а не унитарная конституция, и важные решения по вопросам распределения расходов и источников финансирования принимаются на региональном или местном уровнях, вероятно, большее значение следует придавать организации отдельной статистики для уровней, иных чем центральное правительство. Наличие данных о каждом уровне, тем не менее, имеет важное значение для любой страны с точки зрения понимания взаимодействия между ними, существующего распределения функций и поступлений и механизма осуществления трансфертов между органами и уровнями управления, который лежит в основе системы управления многих стран.

47. Общая статистика сектора государственного управления имеет важное значение для решения целого ряда аналитических задач. Именно такая статистика может отразить общий объем государственных операций в стране, целевое распределение ресурсов, осуществляемое государственными органами, агрегированный вес налогов и структуру налоговой системы. Самостоятельная статистика операций центрального правительства используется для



проведения других видов анализа. Она отражает результаты налогово-бюджетной политики, проводимой под непосредственным контролем центра, то есть деятельность той части сектора, которая благодаря более легкому доступу к кредитам центрального банка, практически не имеет проблем внутренней ликвидности и оказывает самое непосредственное воздействие на состояние денежно-кредитной сферы. Однако такая статистика не обеспечивает адекватной основы для измерения суммарного воздействия, оказываемого этим сектором за определенный период на экономику в целом, либо для проведения сравнений с другими странами из-за различий в значимости операций, совершаемых на других уровнях.

48. Так как статистический охват сектора государственного управления очень широк, получение данных, которые одновременно были бы полными и достаточно своевременными, зачастую является затруднительным. Поэтому проведение анализа можно начинать с тех частей сектора, для которых соответствующие данные имеются в наличии. В то же время необходимо приложить усилия для того, чтобы в министерствах или статистических службах центрального правительства был организован сбор недостающей статистической информации об остальных частях. Та часть сектора, по операциям которой данные имеются, может быть названа «имеющимся сектором государственного управления»; такие данные могут использоваться для каких-то промежуточных целей точно таким же образом, как и неполные данные о деятельности центрального правительства, что обсуждается в разделе I.B.1 ниже.

49. В оставшейся части данной главы поочередно рассматриваются различные подсекторы (части) сектора государственного управления: центральное правительство, правительства штатов, местные органы управления и наднациональные органы, а также схемы социального страхования. Далее обсуждаются прочие компоненты, как входящие в сектор, так и функционирующие вне его, в случае которых возникают проблемы разграничения, а именно, ведомственные предприятия, нефинансовые государственные предприятия и финансовые учреждения, а в конце вводится понятие нефинансового государственного сектора.

## **I.B. Центральное правительство (центральные органы управления)**

50. Центральное правительство по определению включает все государственные ведомства, службы, заведения и прочие организации, являющиеся инструментами центральной власти страны. К центральному правительству также относятся предприятия ведомственного подчинения, соответствующие некоммерческие организации и географически рассредоточенные органы центральной государственной власти, которые могут, как будет показано ниже, функционировать на региональном или местном уровнях, не имея при этом атрибутов, позволяющих отнести их к какому-либо определенному уровню государственного управления.

51. Составление текущих временных рядов статистических показателей для центрального правительства особенно важно вследствие той особой роли, которую играет эта информация в анализе денежной системы и экономики в целом. Именно через финансы центрального правительства налогово-бюджетная политика оказывает инфляционное или дефляционное давление на функционирование экономики. Обычно директивные органы, вырабатывающие и проводящие политику в интересах всей национальной экономики, функционируют только на уровне центрального правительства. В отличие от центрального правительства, другие уровни государственного управления не ставят своей целью решение задач в масштабах всей экономики страны и не имеют такого доступа к кредитам центрального банка, который позволяет первому действовать без каких-либо финансовых ограничений и проблем с внутренней ликвидностью, ограничивающих действия правительств штатов и местные органы управления.

52. Схемы социального страхования, действующие на национальном уровне, выполняют некоторые из функций государственных органов и в настоящем Руководстве включаются в подсектор центрального правительства. Какие-то схемы могут организовываться и контролироваться независимо от центрального правительства, другие могут составлять часть

его операций, но все они по своей сути являются предметом внимания и политики государства, все более увязываются с другими программами центрального правительства и вовлекаются в проведение антициклической налогово-бюджетной политики.

53. Схемы социального страхования, действующие на региональном и местном уровнях, включаются на этих уровнях. В СНС, напротив, отдельно организованные и контролируемые схемы рассматриваются как самостоятельный подсектор фондов социального страхования. Для облегчения анализа деятельности фондов социального страхования в целом в рамках статистики, составляемой для каждого уровня управления, можно было бы вести отдельную статистику их операций.

54. Форма администрирования или учета, которую принимает та или иная функция или хозяйственная единица — независимо от того, является ли она бюджетной, внебюджетной или состоящей на особом счете, — не является критерием для ее включения в статистику центрального правительства. Более правильным подходом будет рассмотрение природы самой функции и полученных ею полномочий.

55. В некоторых странах значительная часть государственных операций производится *децентрализованными ведомствами*. Они представляют собой административные учреждения, деятельность которых регулируется центральным правительством, правительствами штатов и регионов или местными органами управления. Такие ведомства обладают до некоторой степени независимым юридическим статусом и несут ответственность за выполнение специализированных государственных функций в таких областях, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, строительство, планирование, связь и т.д. Эти ведомства необходимо отличать от государственных предприятий, природа деятельности которых носит производственный или коммерческий характер, а сами они являются либо корпоративными, либо осуществляют реализацию товаров и услуг за пределы сектора государственного управления в крупных масштабах.

56. Децентрализованные ведомства могут функционировать на основе самостоятельных бюджетов и отчетности и финансироваться за счет собственных сборов и платежей, целевых ассигнований из налоговых поступлений или трансфертов, получаемых из бюджета или от казначейства. Такие ведомства могут входить только в один из подсекторов — центральное правительство, правительства штатов и регионов или местные органы управления, и поэтому важно, чтобы данные об их операциях включались в статистику того уровня, функции которого они выполняют. Когда децентрализованные ведомства имеют собственные доходы, опущение данных об их деятельности из статистики сектора государственного управления может привести к серьезной недооценке размеров и динамики доходов и расходов этого сектора. В случае, если их деятельность финансируется за счет средств, полученных от остальных частей сектора, пренебрежение такими данными может исказить хронологическую картину фактического расходования этих средств и дать неверное представление об их воздействии на остальную экономику. Децентрализованные ведомства, функционирующие одновременно на нескольких уровнях государственного управления, должны быть отражены в статистике того уровня, которому принадлежит доминирующая роль в финансировании и управлении их деятельностью.

57. Разница в уровнях полномочий и подотчетности децентрализованных ведомств, хозяйственных единиц или учреждений, между разными странами либо в разное время, либо между различными ведомствами может быть значительной. Иногда это может приводить к недостатку текущих данных о деятельности некоторых ведомств, что затрудняет полное и своевременное отражение их операций в статистике центрального правительства. Однако нельзя мириться с тем, чтобы данные об операциях таких ведомств не учитывались в статистике центрального правительства, так как это может приводить к серьезным пробелам в статистической картине его деятельности.

### **I.B.1. «Имеющееся» центральное правительство**

58. Тем не менее, проблема недостающих текущих данных может иметь промежуточный вариант решения. При отсутствии полного набора данных о деятельности некоторых составляющих центрального правительства по имеющимся неполным данным могут быть составлены последовательные ряды статистических показателей, отражающие статистически охваченное или «имеющееся» центральное правительство. Для составления полной статистики подсектора центрального правительства в целом эти данные могут быть дополнены данными — при возможности их получения — о других операциях центрального правительства (например, конкретные бюджетные счета, внебюджетные счета, данные о децентрализованных ведомствах или фондах социального страхования).

59. Статистика «имеющегося» центрального правительства может служить либо в качестве текущего частичного показателя деятельности центрального правительства — до тех пор, пока не будут получены недостающие данные, — либо использоваться в виде временных рядов статистических показателей, составляемых для более коротких периодов, например, месяцев и кварталов, когда данные о деятельности всего центрального правительства могут быть получены только на годовой основе. В некоторых обстоятельствах данные, представляющие «имеющееся» центральное правительство, при необходимости могут служить основным рабочим материалом для анализа операций органов государственного управления. Подобная статистика, тем не менее, будет содержать серьезные недостатки в отношении сопоставимости данных между странами, а зачастую также и сопоставимости во времени. По возможности, такие данные не следует рассматривать как единственные ряды, характеризующие работу центрального правительства.

60. При составлении статистики «имеющегося центрального правительства» важно установить взаимосвязь этих данных с более полным охватом всего сектора и определить процедуры корректировки, необходимые для получения набора данных для центрального правительства в целом. Этого можно достигнуть с помощью использования деривационных таблиц и процедур, описанных в разделе II.M. Детальное описание статистического охвата, процедур проведения корректировок и консолидации при составлении данных об «имеющемся центральном правительстве», может обеспечить последующий систематический переход к составлению более полных временных рядов показателей.

61. Ряды показателей, подобные используемым для «имеющегося» центрального правительства, могут применяться в качестве промежуточного показателя деятельности «имеющегося сектора» государственного управления, а учитывая трудности, возникающие в некоторых странах при сборе данных по операциям других уровней государственного управления — также деятельности «правительств штатов», о которой имеются данные, и деятельности местных органов управления, о которой имеются данные.

### **I.G. Правительство штата, провинции или региона**

62. Правительство штата, провинции или региона состоит из государственных органов, наделенных независимыми от центрального правительства полномочиями, которые они осуществляют на части территории страны, объединяющей несколько более мелких районов. Этот уровень занимает промежуточное положение между центральным правительством и независимыми местными органами управления, которые также могут существовать в стране.

63. Отдельные правительства регионов есть далеко не во всех странах. Они существуют в странах с федеративным устройством, при котором финансовая ответственность и финансовая власть разделены между центральными и региональными властями, а также в тех странах, где центральное правительство наделило региональные власти некоторой автономией в деле осуществления оперативного управления, возложило на них ответственность за свои действия и дало им право осуществлять контроль. Действительно, в некоторых странах с нефедеративным устройством, операции регионального правительства и местных органов

управления вместе взятые могут иметь большие масштабы, чем объем операций центрального правительства. В других странах может и не существовать государственных функций, выполняемых на региональном уровне, или же эти функции могут осуществляться путем издания указов или под непосредственным контролем и руководством центрального правительства.

64. В связи с вышесказанным для каждой отдельной страны необходимо определить, можно ли считать, что в ней существует независимое региональное правительство. Там, где его нет, все государственные функции, выполняемые на региональном уровне, должны быть отнесены к тому уровню управления, который осуществляет фактический контроль за их выполнением, и включены в статистику финансов этого уровня. Когда считается, что отдельное правительство региона все-таки существует, статистика его операций может способствовать пониманию сущности структуры и динамики государственного управления.

65. При сборе и представлении статистических данных об операциях регионального правительства необходимо учитывать данные, характеризующие деятельность таких единиц, функционирующих на региональном уровне, как ведомственные предприятия, децентрализованные ведомства, любые подчиненные единицы или органы, а также пенсионные фонды государственных служащих регионального уровня, активы которых полностью инвестируются нанимающим уровнем. К этому подсектору будет также относиться вся деятельность схем социального страхования, функционирующих на региональном уровне, например, программ страхования по безработице штата или региона. Это не распространяется на региональные операции или региональные отделения национальных схем социального страхования. Организации, связанные с осуществлением такой деятельности, как образование, здравоохранение, деятельность в области культуры или организация отдыха, должны включаться в структуру правительства штата только в том случае, если оно финансирует и контролирует их деятельность. Децентрализованные ведомства, обслуживающие сразу несколько регионов, должны включаться в статистику органов управления этих регионов, а те, которые обслуживают одновременно и региональные и местные органы, должны объединяться с тем уровнем, который доминирует в их операциях и финансировании их деятельности.

66. Когда государственные функции, осуществляемые на местном уровне (и обсуждаемые в следующем разделе), не обладают значительной степенью автономии и контролируются региональным, а не центральным правительством, они также должны включаться в статистику правительства региона.

67. Центральным вопросом при раздельном составлении статистики как для правительства региона так и для местных органов управления, является вопрос об их самостоятельности или, другими словами, вопрос о том, обладают ли они достаточной свободой действий, позволяющей принимать самостоятельные решения, что позволило бы считать их независимыми от административной структуры другого уровня.

68. Считается, что орган государственного управления имеет значительную автономию тогда, когда он наделен полномочиями по получению значительной части доходов из контролируемых им источников, а должностные лица независимы от внешнего административного контроля в осуществлении фактического управления деятельностью данной единицы.

69. Орган управления, деятельность которого определяется более крупными структурами, может рассматриваться как нижестоящий в следующих случаях:

70. (1) если весь доход данного органа или его значительная часть формируются за счет ассигнований, выделяемых другими органами или уровнями государственного управления;

71. (2) если он не имеет собственного штата сотрудников (то есть когда весь его персонал составляют должностные лица, являющиеся сотрудниками другой единицы государственного управления);

72. (3) если данный орган обязан представлять свою бюджетную смету на рассмотрение другому государственному органу, который, в свою очередь, может увеличивать или уменьшать по своему усмотрению представленные бюджетные показатели. Однако пересмотр бюджета

таких единиц ведомствами вышестоящего уровня или пересмотр бюджетов государственных единиц, связанных с налоговыми ограничениями, вводимыми другим уровнем государственного управления, не является препятствием для рассмотрения этих единиц в качестве самостоятельных структур;

73. (4) если важнейшие аспекты административной деятельности такой единицы контролируются другим государственным органом (например, требование об утверждении планов, утверждении контрактов, контроль за деятельностью администрации, определение спектра и масштабов деятельности и прочее). Однако это не распространяется на контроль за деятельностью данного государственного органа, осуществляемый со стороны вышестоящего уровня управления.

74. Статистика операций правительства штата или региона не должна смешиваться с анализом, проводимом на региональном уровне или для географических районов, который имеет дело не с операциями единиц подсектора правительства региона, а с объемом операций центрального правительства, осуществляемых в различных регионах страны.

## **I.Д. Местные органы управления**

75. Местные органы управления состоят из государственных единиц, независимо осуществляющих функции управления в различных городах и сельских местностях, подпадающих под их юрисдикцию и расположенных на территории данной страны.

76. В том случае, когда осуществление функций местных органов не может быть отделено от административной структуры другого уровня государственного управления, подобные виды деятельности должны быть отнесены к статистике центрального правительства или правительств региона, частью которого они являются. Суждение о том, действительно ли конкретная деятельность на местах осуществляется независимой структурой, обладающей значительной автономией, должно основываться на критерии, изложенном выше в разделе I.Г.

77. Статистика местных органов государственного управления может охватывать большой диапазон единиц, разнообразных групп подчиненных ведомств и видов деятельности. Например, местные органы могут включать графства (округа), муниципалитеты, крупные и малые города, населенные пункты, районы, школьные округа, водохозяйственные и санитарные районы, объединения местных органов управления, создаваемые в различных целях и т. д. Как и в случае других уровней, в статистику местных органов управления должны включаться ведомственные предприятия, децентрализованные ведомства, нижестоящие единицы и органы, а также пенсионные фонды государственных служащих, функционирующие на местном уровне, активы которых полностью инвестируются уровнем, выступающим в роли работодателя. Все схемы социального страхования, функционирующие на местном уровне, должны рассматриваться как часть подсектора местных органов управления. Это не относится к местным операциям и местным отделениям национальных и региональных схем социального страхования.

78. Таким образом, в статистику местных органов управления, если они есть, должно включаться следующее:

79. (1) учебные заведения, контролируемые местными властями, плата за обучение в которых является небольшой по сравнению с теми расходами на содержание этих учреждений, которые несут местные органы управления;

80. (2) больницы и учреждения социального обеспечения, главным образом финансируемые и контролируемые местными органами управления (детские сады, ясли, благотворительные дома и т.п.);

81. (3) государственные санитарные учреждения, в основном финансируемые и контролируемые органами местной власти (водоочистные сооружения, службы, занимающиеся сбором и удалением отходов, кладбища и крематории, бойни и т.п.);

82. (4) культурные и спортивные комплексы и сооружения для отдыха, предоставляемые в пользование местными властями (театры, концертные залы, мюзик-холлы, музеи, библиотеки, парки и открытые территории и т.п.)<sup>3</sup>.

83. Во всех подобных случаях такие единицы должны объединяться с тем уровнем государственного управления (центральным, региональным, местным), за счет которого в основном осуществляется их финансирование и который контролирует их деятельность.

84. Трактовка операций подобных единиц как некоммерческих продаж или операций ведомственных или государственных предприятий зависит от применяемых критериев, которые обсуждаются в разделах I.3 и I.II ниже.

## I.E. Схемы социального страхования

85. Большая часть государственных социальных программ осуществляется через схемы социального страхования. Деятельность таких схем, как и другие функции, осуществляемые различными уровнями сектора государственного управления, должна учитываться в статистике каждого из них.

86. В соответствии с определением, используемым в СНС, социальным страхованием являются:

Схемы, создаваемые и контролируемые или финансируемые органами государственной власти с целью обеспечения пособиями по социальному страхованию всех членов общества или больших групп населения... Подобные схемы финансируются за счет обязательных взносов работников и/или работодателей и охватывают все слои общества или какие-либо определенные группы населения. Положения таких соглашений могут предусматривать также участие в этих схемах определенных частей общества на добровольной основе (СНС, 5.27).

87. Схемы социального страхования могут охватывать широкий круг программ, в соответствии с которыми могут выплачиваться пособия в денежной или натуральной форме, например, пенсии престарелым, пособия по случаю потери трудоспособности, смерти, потери кормильца, в связи с болезнью, рождением ребенка, производственной травмой, потерей работы, многодетным семьям, нахождение лечения и т.д. В то время, как некоторые схемы обеспечивают только денежные выплаты, другие вовлечены в строительство и эксплуатацию объектов для непосредственного предоставления услуг.

88. Однако в схемы социального страхования не включаются сберегательные фонды, часто называемые резервными фондами, которые создаются главным образом для сохранения целостности взносов их участников, а не для выплаты пособий, размер которых, если они производятся, не обязательно определяется непосредственно величиной взносов в эти фонды. В резервных фондах обязательные взносы каждого из участников и его работодателя, сделанные на его имя, хранятся на специальном процентном счете и могут быть изъяты только при определенных обстоятельствах, например, в случае ухода на пенсию, потери работы, трудоспособности или смерти. Подобные соглашения не предусматривают социального страхования риска, так как это принесло бы в жертву целостность личных счетов их участников. Подобные фонды относятся к сектору финансовых учреждений, а в статистике

<sup>3</sup>Взято из *Manual on the Statistical System for Functional and Economic Analysis of Standardized European Local Accounts (SELA)* (Руководство по системе статистики для функционального и экономического анализа стандартизированных европейских местных счетов) Совета Европы. Исследование для комиссии по вопросам муниципального и регионального сотрудничества. (Страсбург, 1973 г.).

органов государственного управления отражаются только потоки между этими органами и резервными фондами.

**89.** Схемы социального страхования должны также отделяться от пенсионных фондов, относимых к подсектору страховых компаний и пенсионных фондов сектора финансовых учреждений. Пенсионные фонды характеризуются несколькими признаками:

Во-первых, пенсионный фонд связан с определенными группами работников и не является частью схемы социального страхования, то есть фонд представляет собой соглашение об обеспечении доходом больших групп населения после выхода на пенсию и т.п., которое вводится, контролируется или финансируется органами государственной власти. В доказательство того, что пенсионная система не является частью схемы социального страхования, можно привести следующее: образование пенсионного фонда является результатом переговоров между работодателями и работниками; выплаты из фонда и взносы в фонд не являются идентичными; управление резервами фонда и их инвестирование осуществляется по-разному... Во-вторых, пенсионная программа должна быть организована таким образом, чтобы она имела независимый отдельный фонд, который занимается финансовыми операциями на рынке капитала. Если в пенсионной программе нет отдельно организованного фонда, средства которого не отделены от остальных фондов работодателя, или в том случае, когда средства отдельно организованного фонда полностью вкладываются в ценные бумаги, выпускаемые работодателем, такие пенсионные программы должны быть отнесены к той же институциональной категории, к которой принадлежит работодатель, работники которого охватываются данной программой (СНС, 5.57).

**90.** Служащие органов государственного управления могут быть охвачены общей системой социального страхования, отдельной программой социального страхования, представляющей одну из нескольких программ, действующих в стране, пенсионной программой, соответствующей критериям пенсионных фондов, перечисленным выше, резервными фондами, государственной программой, основывающейся на соглашении с частной страховой компанией, или же системой социального и пенсионного обеспечения, образуемой не за счет взносов, а финансируемой государственными работодателями из текущих фондов. Системы пенсионного обеспечения государственных служащих, создаваемые на основе взносов, фонды которых инвестируются на рынке капитала, используются для кредитования или вкладываются в ценные бумаги, выпускаемые органами других уровней, составляют часть подсектора страховых компаний и пенсионных фондов. Пенсионные фонды государственных служащих, которые не отделены от фондов государственных работодателей или инвестируются только в ценные бумаги, выпускаемые органами управления, выступающими в качестве работодателя, должны относиться к уровню управления, выступающему в роли работодателя, и включаться в статистику его операций. В том случае, когда пенсионный фонд охватывает также и государственных служащих других уровней, например, служащих местных органов управления, а средства этого фонда полностью инвестируются в ценные бумаги того уровня управления, на котором он функционирует, операции такого фонда включаются в статистику последнего.

**91.** Отнесение схем социального страхования к сектору государственного управления, а не к подсектору страховых компаний и пенсионных фондов сектора финансовых учреждений, основано на следующих соображениях.

**92.** (1) В основе отнесения институциональных единиц к конкретному институциональному сектору лежит общность их интересов и движущих стимулов. Отличие обязательной

программы государственного страхования от программ частных учреждений заключается в их различной мотивации, а именно, эта программа не имеет права исключать особые случаи высокого риска, не предусматривает разрыва контрактов и не основывается на добровольных соглашениях. Следовательно, можно ожидать, что схема финансирования такой программы будет более соответствовать требованиям государственных финансов, чем интересам рынка или инвестиционным решениям.

93. (2) Отчисления на общее социальное страхование представляют собой разновидность налога на заработную плату, а общая сумма выплат пособий практически не может быть выделена из других государственных расходов сходного целевого назначения. Если выплата таких пособий предусматривается законом, то органы государственного управления несут ответственность за их выплату, даже если при этом приходится прибегать к субсидиям и введению специальных налогов.

94. (3) Социальное страхование имеет далеко идущие последствия социального характера (перераспределение доходов, поддержание уровня доходов, здравоохранение, дефляция и инфляция), и если не рассматривать эту систему как составную часть сектора государственного управления, то воздействие на экономику и денежно-кредитную сферу со стороны государства будет определено не в полной мере.

95. В соответствии с настоящим Руководством национальные схемы социального страхования должны включаться в статистику центрального правительства. Схемы, функционирующие автономно в каждом регионе или местности, включаются в статистику соответствующего регионального или местного уровня управления. Функционирование национальных схем социального страхования с помощью региональных или местных служб, не изменяет их национального характера, и поэтому они должны включаться в статистику центрального правительства.

96. Подобная трактовка отличается от принятой в СНГ, где схемы социального страхования делятся на две части: те, «которые организационно отделены от других видов деятельности органов государственной власти и имеют самостоятельные активы и обязательства» (СНС), и те, которые организованы таким образом, что их операции являются составной частью операций органов государственного управления. В СНГ самостоятельно организованные схемы называются фондами социального страхования и относятся к подсектору фондов социального страхования, который рассматривается отдельно от центрального правительства, правительств штатов и местных органов управления. Прочие схемы социального страхования классифицируются вместе с тем уровнем государственного управления, на котором они функционируют.

97. Включение всех схем социального страхования в статистику центрального правительства или соответствующих уровней управления соответствует принципу, применяемому в данном Руководстве. Согласно этому принципу классификация видов деятельности и операций должна производиться в соответствии с их природой, а не существующей правовой основой или принятой системой учета. В последние годы становится все очевиднее, что операции схем социального страхования по своей сути являются неотъемлемой частью государственной политики, которыми живо интересуется государство. В некоторых странах, а также в некоторые периоды времени многие выплаты, осуществляемые через фонды социального страхования, производятся в целях или для выполнения функций, отличных от изначальных задач социального страхования, без организации каких-либо специальных фондов или даже отчислений. Нередко происходит структурный сдвиг между отдельными компонентами программ для престарелых, многодетных семей или программ медицинской помощи, которые финансируются за счет отчислений, дополнительных трансфертов из общих доходов или напрямую за счет государственных средств. В некоторых странах прежние четкие границы между различными программами размылись. Это связано с учреждением всеобщей системы пенсий по старости, которая дополнилась, с одной стороны, пособием по социальному обеспечению, выплачиваемым после проверки на нуждаемость, а с другой стороны, созданием системы взносов, размер которых обуславливается уровнем



доходов. Многочисленные программы здравоохранения стали либо всеобщими, либо распространяются на всех лиц с доходами ниже определенного уровня, а само осуществление выплат на содержание больниц и предоставление индивидуальной медицинской помощи и лекарств иногда распределяется между фондом здравоохранения и государственными органами соответственно.

**98.** В то же время, выплаты пособий по безработице и пенсий по старости становятся центральным звеном при проведении антициклической налогово-бюджетной политики. Введение индексируемых пенсий по старости способствовало тому, что в последние годы произошел сдвиг от финансирования, основанного на накоплении резервных фондов, к финансированию, определяемому текущими сборами. Тем не менее, одновременное сосуществование безработицы и инфляции подорвало метод финансирования индексируемых пенсий и пособий по старости за счет текущих сборов, и правительствам пришлось начать финансирование таких выплат из общих доходов государства, одновременно вводя в практику другие антициклические меры (например, ранние пенсии, субсидируемое сохранение рабочих мест), используя для этого программы социального страхования. Таким образом, если исключить фонды социального страхования из статистики центрального правительства, то это может исказить целостную картину проводимой налогово-бюджетной политики. Чтобы на самом деле обеспечить полное представление о деятельности отдельных структур или уровней государственного управления, данные обо всех схемах социального страхования, независимо от того, организованы ли они как фонды социального страхования или каким-то иным образом, должны включаться в статистику того уровня, на котором они функционируют.

**99.** Однако следует отметить, что самостоятельная статистика подсектора фондов социального страхования может быть полезной с аналитической точки зрения, например, для установления размеров превышения или дефицита, образовавшихся в результате функционирования самостоятельных учреждений социального страхования и того, каким образом они в последующем используются. Такие данные могут служить для выявления операций, связанных с покупкой государственных долговых обязательств фондами социального страхования. Чтобы облегчить подготовку данных для подсектора фондов социального страхования в целом, необходимо установить, какие именно операции осуществляются фондами, функционирующими на каждом из уровней государственного управления.

## **I.Ж. Наднациональные органы**

**100.** Подсектор наднациональных органов сектора государственного управления охватывает операции, проводимые на территории данной страны органами, которые на основании соглашения с национальным правительством наделены властью взимать налоги и другие обязательные платежи, а также осуществлять расходы и заниматься другими видами деятельности, направленными на достижение определенных целей, на территории нескольких стран. Для составления статистики всех государственных доходов и расходов страны, в которой имеет место подобное взимание налогов органами, не являющимися резидентами данной экономики, в статистику сектора государственного управления необходимо включить операции подсектора наднациональных органов.

**101.** В настоящее время такой подход применим лишь к отдельным странам, главным образом странам, являющимся членами Европейского сообщества. В подсектор наднациональных органов входят только организации, осуществляющие налоговые сборы. В него не входит большинство международных или региональных организаций, которые представляют собой объединения стран с целью осуществления задач на благо всех своих членов и которые финансируются за счет взносов правительств этих государств, за счет правительственных ссуд либо кредитов, полученных на рынке капитала. Государственные взносы в такие международные организации отражаются как расходы центрального правительства, предоставляемые им ссуды или инвестиции — как кредитование, а поступления от них — как безвозмездная передача средств, ссуды либо выплаты в счет погашения кредитов,

полученных из-за рубежа. Вместе с тем, операции с региональными или международными денежно-кредитными организациями, такими как Международный Валютный Фонд (МВФ), регистрируются как операции органов денежно-кредитного регулирования и составляют часть сектора финансовых учреждений, а не сектора государственного управления (раздел II.К.1). Операции предприятий и финансовых учреждений, деятельность которых связана с наднациональными органами, например, Европейского инвестиционного банка, не включаются в подсектор наднациональных органов.

**102.** Подсектор наднациональных органов отличается от других, национальных подсекторов государственного управления тем, что он является частью сектора остальных стран мира. Если не принимать во внимание налоги, взимаемые наднациональными органами, и расходы осуществляемые ими, общие суммы налогов и государственных расходов в стране будут занижены. Поэтому для учета операций наднациональных органов с данной страной в секторе государственного управления имеется транзитный счет, именуемый подсектором наднациональных органов. Через этот счет проводятся операции наднациональных органов, совершаемые на территории данной страны, а также операции этих органов с их штаб-квартирами. При таком подходе обеспечиваются данные, которые могут быть консолидированы с данными об операциях национальных органов государственного управления, для получения общих показателей для сектора государственного управления в целом, включающего национальные органы государственного управления (или внутренние) плюс наднациональные органы. При составлении итоговых национальных счетов для всей экономики в целом следует проявлять большую осторожность с тем, чтобы избежать двойного учета статей, входящих в подсектор наднациональных органов и сектор остальных стран мира. Объединение операций наднациональных органов в рамках одного подсектора должно способствовать последующему приготовлению более полной статистики для составления национальных счетов и платежного баланса.

**103.** Подобно другим составляющим сектора остальных стран мира, записи в счете наднациональных органов отражают только операции, проводимые ими с данной конкретной страной. Поэтому общий объем операций наднациональных органов со всеми странами-членами будет неполным в том случае, если имеют место операции с другими странами, например, предоставление помощи или кредитов странам, не являющимся членами. Для получения полного набора данных для какого-либо наднационального органа необходимо иметь данные о деятельности соответствующих подсекторов в остальных странах-членах, которые необходимо дополнить данными штаб-квартиры, отражающими также и другие операции данного наднационального органа.

**104.** Данные, относящиеся к подсектору наднациональных органов страны-члена, могут отражать следующее: поступления от налогов, собранных в данной стране; расходы и объем кредитования, представленного в пределах страны; трансферты, полученные центральным правительством страны и трансферты, переданные им; трансферты, полученные центральной штаб-квартирой от наднациональных органов и трансферты, переданные им штаб-квартирой; любое заимствование и любое изменение запасов остатков наличных денежных средств в стране. В статистике подсектора наднациональных органов отражается разница между величиной доходов и трансфертов полученных подсектором с одной стороны, и объемом расходов и представленного кредитования с другой стороны. Эта разница покрывается как за счет внутреннего финансирования, так и чистого потока средств, проходящего через штаб-квартиру, и отражающего весь объем операций наднациональных органов за пределами данной страны. Положение СНС о том, что только косвенные налоги, собираемые наднациональными органами, а также субсидии, выделяемые ими, проводятся через сектор государственного управления (СНС, 8.91), в настоящее время пересматривается.

**105.** При разграничении налогов, находящихся в компетенции наднациональных органов, и налогов, являющихся компетенцией национальных органов управления, могут возникнуть затруднения. В то время, как некоторые наднациональные органы могут получать доходы и использовать собственные ресурсы только на основании конкретных решений стран-членов,

другие обладают значительно более широким кругом полномочий, предоставляемых им в соответствии с исходными уставами и соглашениями. Они могут принимать решения в отношении доходов, расходов, предоставления и получения кредитов в рамках своих собственных совещательных органов или достигать соглашений по этим вопросам с отдельными странами-членами. Вопрос о том, можно ли доходы наднациональных органов отражать как собранные ими налоги, или же их следует рассматривать, как трансферты, полученные от правительств тех стран-членов, где взимаются эти налоги, должен решаться в соответствии с предписаниями, содержащимися ниже в разделе П.Ж.

106. Помимо проблемы составления полной и согласованной статистики операций наднациональных органов могут возникнуть вопросы, связанные с важностью отдельных данных сектора государственного управления, включающих эти операции. К примеру, нельзя достоверно расценивать поступления, полученные наднациональными органами или собранные для них в главном пункте, открывающем доступ к торговле на общем рынке, как доходы, полученные от резидентов только той страны, на территории которой он находится. Аналогичные проблемы возникают при рассмотрении местных налогов на операции, имеющие место в центре торговли страны. Для решения этих проблем необходимо либо расширить определение географической области, в пределах которой происходит агрегирование налогов (например, экономическое сообщество в целом), либо приблизительно рассчитывать долю налогов, поступающую от каждой страны, являющейся членом. Однако рассмотрение вопросов, связанных со сферой налогообложения и ее влиянием, выходит за рамки настоящего Руководства, где речь идет только о статистическом представлении полученных и выплаченных сумм.

### **I.3. Ведомственные предприятия**

107. Несмотря на то, что основной функцией органов государственного управления и государственных учреждений является предоставление услуг нерыночного характера для коллективного потребления, зачастую они также могут заниматься реализацией товаров и услуг. Поэтому необходимо установить, является ли подобная деятельность, связанная с реализацией продукции, частью операций сектора государственного управления, либо относится к какому-либо другому экономическому сектору. В том случае, когда производство и продажа товаров осуществляются корпоративными единицами, которые находятся в собственности государственных органов и/или контролируются ими, либо когда имеет место крупномасштабная реализация товаров и услуг, такая деятельность выходит за рамки сектора государственного управления и относится к сектору нефинансовых корпоративных и квазикорпоративных предприятий, которым посвящен раздел I.И. Единицы, функционирующие в рамках сектора государственного управления и занимающиеся коммерческой или производственной деятельностью, называются ведомственными предприятиями — то, что в СНС именуется отраслями производства товаров (отраслями) в отличие от производителей государственных услуг. Таким предприятиям и посвящается данный раздел. Принадлежащие государственным органам или контролируемые ими единицы, которые занимаются финансовой деятельностью, рассматриваются в разделе I.К.

108. Ведомственными предприятиями являются производственные или коммерческие единицы, которые: (1) не являются корпоративными; (2) тесно связаны с остальными частями государственного ведомства или органа; (3) как правило, имеют небольшие рабочие остатки средств на счетах; и основным видом деятельности которых является либо (4а) обеспечение товарами и услугами других единиц сектора государственного управления (в качестве вспомогательных единиц), либо (4б) реализация товаров и услуг за пределы этого сектора, но в незначительных масштабах.

109. Государственные единицы, которые классифицируются как ведомственные предприятия, должны соответствовать критериям, сформулированным в СНС для отраслей производства товаров. Таким образом, они должны быть

заведениями, источником финансирования которых является производство товаров и услуг для реализации на рынке по ценам, которые обычно устанавливаются таким образом, чтобы покрывать издержки их производства. ... [или] которые производят схожие товары и услуги и используют аналогичные ресурсы и производственные процессы, хотя при этом могут и не функционировать с целью получения прибыли или не заниматься реализацией выпускаемой ими продукции на рынке (СНС, 5.7, 5.8).

#### 110. Следовательно, государственные отрасли производства товаров

должны охватывать государственные ведомства, заведения и подобные им единицы, занимающиеся в основном реализацией тех же видов товаров и услуг, которые зачастую производятся коммерческими заведениями, хотя цены, устанавливаемые на эти товары и услуги, могут не всегда полностью покрывать издержки их производства. В данном контексте термин реализация означает, что плата за предоставленные товары и услуги пропорциональна их объему (то есть количеству и качеству); решение о приобретении (иначе говоря, покупке) товаров и услуг должно быть добровольным... Отнесение государственных ведомств, занимающихся традиционными видами социальной и муниципальной деятельности, свойственной органам государственного управления, как например, содержание национальных парков, услуги в области здравоохранения и культуры, улучшение санитарных условий, научно-технические исследования и оказание технической помощи, к отраслям производства товаров, действующим в рамках сектора государственного управления, возможно только в том случае, если платежи за эти услуги явно не предназначены для возмещения полных издержек их производства (СНС, 5.10, 5.11).

111. Для того чтобы государственные единицы могли быть классифицированы как ведомственные предприятия, входящие в состав сектора государственного управления, а не как государственные предприятия, они должны являться не только отраслями производства товаров, но также быть некорпоративными и заниматься либо обеспечением товарами и услугами других единиц сектора (в этом случае они называются вспомогательными), либо осуществлять реализацию товаров и услуг за пределы указанного сектора, но в незначительных масштабах. В соответствии с определением СНС, корпоративными предприятиями считаются такие,

которые в силу законодательства, административных постановлений или на основании регистрации признаны хозяйственными единицами, независимыми от своих владельцев (СНС).

112. Для того, чтобы предприятие могло быть отнесено к классу некорпоративных единиц, основным видом деятельности которых является реализация товаров и услуг, в качестве критерия масштаба их операций выбирается не абсолютная величина, однозначно применяемая во всех случаях, а тот факт, что объем продаж является значительным для данного конкретного случая. Некорпоративные единицы, основным видом деятельности которых является реализация товаров и услуг за пределы сектора государственного управления

в больших масштабах, классифицируются как квазикорпоративные нефинансовые предприятия, функционирующие вне этого сектора.

113. Примерами ведомственных предприятий вспомогательного типа являются военные заводы, ремонтные мастерские, судоремонтные и судостроительные предприятия военно-морского флота, типографские и издательские службы, выполняющие заказы органов управления, строительные объекты, единицы, осуществляющие ремонт и техническое обслуживание, центральные транспортные объединения, службы хозяйственного управления. Необходимо отметить, что подобные единицы могут реализовывать свою продукцию за пределы сектора государственного управления, например, продажа военной техники за рубеж. Примерами ведомственных предприятий, основной деятельностью которых является реализация товаров и услуг за пределы сектора в незначительных масштабах, являются пункты общественного питания в зданиях государственных организаций, местные малые службы автобусных перевозок, судоремонтные службы внутренних вод и организации, занимающиеся сдачей жилья в аренду государственным служащим.

114. Ведомственные предприятия считаются частью сектора государственного управления и относятся к тому подсектору, в рамках которого они функционируют. Однако трактовка поступлений и расходов ведомственных предприятий отличается от принятой для других единиц данного сектора. Так как такие предприятия занимаются коммерческой или производственной деятельностью, выручка с их продаж может быть получена только за счет соответствующих издержек производства, и соответственно она не представляет собой располагаемого дохода органов государственного управления как большинство других поступлений, а расходы таких единиц не являются в полной мере расходами органов управления, предназначенными для их целевого использования. Таким образом, только разница между выручкой от продаж и текущими издержками производства увеличивает величину располагаемого дохода или, соответственно, величину расходов. Поэтому в случае, когда можно установить величины издержек производства и выручки от реализации, разница между ними должна отражаться в статистике сектора государственного управления. Так как ведомственные предприятия часто имеют небольшие рабочие остатки средств на счетах и довольно сильно интегрированы в финансовую систему государственных органов, предполагается, что полное покрытие их издержек, отличных от издержек производства, — например, уплата процентов или капитальные затраты — включается в операции тех органов, в рамках которых они функционируют, и полностью отражается в их статистике.

115. В случае вспомогательных ведомственных предприятий, занимающихся в основном поставками товаров и услуг другим единицам сектора, чистый объем продаж за пределы сектора показывается только в том случае, когда возможно отдельно определить размер выручки и величину издержек. Если это невозможно, расходы и поступления вспомогательных ведомственных предприятий в результате их операций с остальной частью экономики отражаются на валовой основе.

116. Так как производственные издержки, поддающиеся определению, и выручка от реализации товаров и услуг ведомственными предприятиями отражаются на чистой основе, необходимо проводить различие между такими продажами и государственными продажами товаров и услуг, не имеющими коммерческого характера. Существует три вида таких продаж.

117. (1) Считается, что некоторые платежи и сборы за предоставление государственных услуг не имеют коммерческого характера, например, платежи за услуги государственных больниц и клиник, плата за обучение в государственных школах, плата за вход в государственные музеи и парки и т.д. Эти услуги могут оказываться государственными ведомствами или государственными некоммерческими организациями, то есть учреждениями, которые непосредственно финансируются и контролируются органами управления. Во всех этих случаях как оплата, так и расходы таких единиц должны показываться на валовой основе в статистике того подсектора государственного управления, к которому они имеют отношение.

118. (2) Также считается, что в понятие отрасли производства товаров не включается деятельность по оказанию государственных услуг, по своему характеру связанных с

выполнением функции государственного регулирования, например, оформление паспортов или выдача лицензий, судопроизводство или выдача водительских прав — даже если собранные при этом платежи покрывают текущие расходы, связанные с функционированием таких единиц. Такие платежи являются обязательными и неизбежными только при условии, что они необходимы и полезны, и рассматриваются как приобретение услуг или товаров некоммерческого характера. Поступления от таких продаж, отражаемые как доходы органов управления, и связанные с ними расходы показываются на валовой основе.

119. (3) В тех случаях, когда продажи товаров и услуг рыночного типа носят побочный характер для деятельности государственных ведомств и органов, предоставляющих социальные и общественные услуги, цены на которые, как правило, устанавливаются таким образом, чтобы приблизительно покрывать издержки их производства, их отделение от других видов деятельности этих органов является нецелесообразным и они не рассматриваются как продукция отраслей производства товаров. Все валовые поступления от таких продаж включаются в доходную часть, а все расходы на их производство — в расходную. Примерами подобных товаров являются лесоматериалы в случае деятельности, связанной с охраной лесов; продукция, выпускаемая профессионально-техническими училищами; семена, выращиваемые на экспериментальных фермах; открытки и художественные репродукции, продаваемые в музеях. Если реализация товаров и услуг рыночного типа не является основным видом деятельности единицы и фактически вытекает из других выполняемых ею функций, при этом не ведется отдельных счетов, такие продажи не отделяются от других функций данной единицы.

## **I.II. Нефинансовые государственные предприятия**

120. Нефинансовыми государственными предприятиями называются единицы, которые принадлежат органам государственного управления или контролируются ими, и которые осуществляют продажи коммерческих товаров и услуг населению в крупных масштабах или являются корпоративными единицами. Финансовые государственные предприятия, обычно называемые государственными финансовыми учреждениями, обсуждаются в разделе I.K ниже. Государственные предприятия не входят в сектор государственного управления, при этом нефинансовые государственные предприятия составляют часть сектора нефинансовых корпоративных и квазикорпоративных предприятий, а государственные финансовые учреждения составляют часть сектора финансовых учреждений.

121. Понятие нефинансовых государственных предприятий используется в настоящем Руководстве только в отношении нефинансовых корпоративных и квазикорпоративных предприятий, то есть тех, которые не входят в сектор государственного управления.

122. Государственные предприятия могут принадлежать и/или контролироваться любым уровнем государственного управления, включая центральное правительство, правительства штатов, местные органы управления и наднациональные органы. Основная доля в их капитале и/или контроль над их деятельностью могут находиться в руках либо самого правительства, либо других нефинансовых государственных предприятий и государственных финансовых учреждений.

123. *Корпоративными* называются такие нефинансовые государственные предприятия, которые в силу закона, административного положения или на основе регистрации признаны хозяйственными единицами, независимыми от своих владельцев. Ожидается, что в большинстве случаев *квазикорпоративные* нефинансовые государственные предприятия имеют полный набор счетов прибылей и убытков и балансовых ведомостей, где отражается стоимость их обязательств и материальных активов, используемых ими в хозяйственной деятельности. К ним могут также относиться государственные организации, основным видом деятельности которых является реализация товаров и услуг за пределы сектора государственного управления в больших масштабах, но которые не имеют при этом всех указанных счетов.

124. Подобно отраслям производства товаров, функционирующим в рамках сектора государственного управления, нефинансовые государственные предприятия занимаются производством и реализацией тех видов товаров и услуг, которые обычно производятся частными предпринимательскими заведениями, хотя при этом они могут устанавливать цены, которые не покрывают полностью их издержек производства, или преследовать цели, направленные на обеспечение благосостояния производителей или потребителей. Государственные предприятия осуществляют широкий диапазон хозяйственной и коммерческой деятельности. Примерами государственных предприятий являются национализированные фермы; предприятия, занимающиеся добычей и переработкой; местные, региональные или национальные портовые сооружения; платные государственные дороги, почтовые службы, лотереи, муниципальные театры; единицы, занимающиеся сдачей в аренду жилья и нежилых зданий. Советы по организации сбыта и стабилизационные фонды, осуществляющие продажи и покупки товаров на рынке, которые иногда оказывают значительное воздействие на экономику, также рассматриваются как нефинансовые государственные предприятия. Тем не менее, те советы, которые не осуществляют крупномасштабных продаж населению, а ограничиваются выполнением функций регулирования, например, лицензированием продавцов, не должны включаться в сектор нефинансовых государственных предприятий; если основное финансирование и/или контроль над деятельностью таких советов принадлежат государственным органам, то они должны включаться в сектор государственного управления.

125. Нефинансовые государственные предприятия не включаются в сектор государственного управления в силу того, что характер их деятельности по своей природе отличается от характера деятельности этого сектора, а решение встающих перед ними проблем производства, издержек и финансирования не основывается на соображениях государственной политики.

126. Считается, что с подобного рода проблемами сталкиваются корпоративные структуры (то есть функционирующие как хозяйственные единицы, не зависящие от своих владельцев) и единицы, имеющие значительный объем хозяйственной деятельности. Таким образом, критерий, позволяющий разграничивать нефинансовые государственные предприятия от ведомственных предприятий, действующих в рамках сектора государственного управления, состоит в корпоративном характере таких предприятий или в больших объемах осуществляемой ими деятельности. При этом вопрос об установлении цен, которые гарантировали бы получение прибыли, или, наоборот, не покрывали бы полных издержек производства, не рассматривается. Предполагается, что государственные предприятия имеют собственные «рабочие» остатки на счетах и кредиты на хозяйственную деятельность, а источником их валового накопления является нераспределенная прибыль, амортизационные отчисления или заимствование, причем в своей деятельности они обладают некоторой независимостью от государственных властей, которым они подчинены.

127. Таким образом, если финансирование капитальных нужд ведомственных предприятий тесно связано с вышестоящими органами управления, то финансирование капитальных затрат государственных предприятий рассматривается отдельно. Операции ведомственных предприятий отражаются в статистике сектора государственного управления в виде прибыли или убытков, образовывавшихся в результате реализации товаров и услуг и связанных с этим производственных расходов, плюс полные расходы на капиталообразование и финансирование, включая любые изменения в остатках наличных средств. В свою очередь операции государственных предприятий будут отражаться в статистике этого сектора только в том случае, если они представляют собой фактические платежи органам государственного управления или поступления, полученные от них (обычно это платежи из прибыли, определяемой после вычета не только производственных расходов предприятий, но также их капитальных затрат и оставшихся резервов). Остатки средств на счетах и финансовые операции государственных предприятий не включаются в статистику сектора государственного управления.

128. Использование определения, в соответствии с которым к государственным предприятиям, относятся единицы, находящиеся в собственности органов государственного управления и/или единицы, контролируемые ими, которые являются либо корпоративными, либо осуществляют крупномасштабные или коммерческие продажи товаров за пределы этого сектора, дает ясные преимущества, выражающиеся в последовательности данных и их международной сопоставимости. Однако для правильного составления статистики, использующей такой подход, может потребоваться особая осторожность. Возможно, что финансовые операции и остатки финансовых средств государственных предприятий придется распределять по различным функциям и видам деятельности, данные о которых разбросаны по разным счетам. Процедура выделения данных об операциях и финансовых остатках государственных предприятий, не входящих в сектор государственного управления, обсуждается в разделе II.И. Подготовка отдельной статистики операций нефинансовых государственных предприятий рассматривается в разделе IV.А.

129. Иногда бывает, что государственные предприятия осуществляют функции органов управления, например, собирают налоги или осуществляют расходы того же характера, что и государственные органы. Считается, что такие операции осуществляются ими от имени органов государственного управления в качестве их агента-посредника. В таких случаях соответствующие данные переносятся из статистики предприятий в статистику сектора государственного управления.

130. Выявление единиц, являющихся нефинансовыми государственными предприятиями, важно по нескольким причинам, в том числе, для обозначения границ сектора государственного управления, из которого их необходимо исключать, и обозначения границ нефинансового государственного сектора, частью которого они являются (раздел I.Л). Таким образом, нефинансовые предприятия занимают некоторое промежуточное положение между ведомственными предприятиями, не являющимися корпоративными и не занимающимися производством или коммерческими продажами товаров и услуг в больших масштабах, с одной стороны, и частными предприятиями, которые не принадлежат органам государственного управления и/или не контролируются ими, с другой стороны. Содержание понятий владения и контроля описано в СНС следующим образом:

Органы государственной власти или группы частных лиц считаются собственниками данного предприятия, если они владеют всеми или более чем половиной его акций, других видов участия в капитале, либо собственного капитала этого предприятия. Критерии, позволяющие определить, кто именно контролирует предприятие, являются более сложными. Для определения основных моментов, связанных с установлением контроля над единицей (выработка политики, управление и руководство), могут быть использованы разнообразные способы. Это может быть сделано, например, путем избрания большинства членов совета директоров или директоров-распорядителей, подбором служебного персонала организации или детальным определением политики и текущей деятельности предприятия. Так как существует большое разнообразие форм контроля за деятельностью предприятия со стороны государства, трудно описать механизмы воздействия на процесс управления предприятием, которые однозначно показали бы, в чьих руках находится реальный контроль. Важное соображение, которое необходимо учитывать при определении того, действительно ли контроль осуществляется органами государственной власти, состоит в разграничении того существенного воздействия, которое оказывается ими на все основные аспекты процесса управления, и того влияния, в основе которого лежит использование общих



полномочий по осуществлению государственного контроля (СНС, 5.55).

131. Для того чтобы классифицировать единицу как государственное предприятие, не всегда обязательно, чтобы основная доля в капитале предприятия принадлежала государственным органам, со стороны которых одновременно осуществлялся бы преимущественный контроль. Даже если им не принадлежит большая часть капитала предприятия, но при этом они фактически контролируют его деятельность, единица считается государственным предприятием. Иногда наличие фактического государственного контроля с трудом поддается определению; в таких случаях только доминирующее участие государственных органов в капитале предприятия может служить основанием для отнесения такой единицы к классу государственных предприятий. Хотя в силу различных обстоятельств однозначное определение понятия государственного предприятия может стать затруднительным, в условиях широко распространенной государственной собственности установление границ и смысла понятий государственного предприятия и нефинансового государственного сектора становится еще более сложной задачей.

## **I.K. Финансовые учреждения**

132. В соответствии с определением, принятым в настоящем Руководстве, сектор финансовых учреждений включает: (1) все единицы, основным видом деятельности которых является как принятие обязательств, так и приобретение финансовых активов на рынке капитала; (2) осуществление приема срочных и сберегательных вкладов и депозитов до востребования; (3) выполнение функций органов денежно-кредитного регулирования. Любые учреждения такого типа или деятельность подобного рода, осуществляемая в рамках сектора государственного управления, не включаются в статистику этого сектора и относятся к сектору финансовых учреждений. Такое исключение финансовых функций необходимо для более четкого представления результатов финансовой деятельности государственных органов, обычно отражающейся в их операциях с финансовой системой, которое было бы запутано слиянием двух указанных секторов. В отличие от Руководства, СНС сохраняет за сектором государственного управления функцию принятия срочных и сберегательных вкладов и депозитов до востребования, а также любые функции органов денежно-кредитного регулирования, выполняемые единицами, которые не наделены правом как принятия обязательств, так и приобретения финансовых активов на рынке капитала. Эти финансовые функции сведены воедино только в дополнительной таблице (номер 25) СНС, содержащей данные о финансовых операциях консолидированной денежно-кредитной системы. Отличие настоящего Руководства от СНС, заключающееся в проведении границы между сектором государственного управления и сектором финансовых учреждений, иллюстрируется с помощью рис. 3. В данной таблице указаны конкретные финансовые функции органов государственного управления, которые следует относить к различным подсекторам финансовых учреждений.

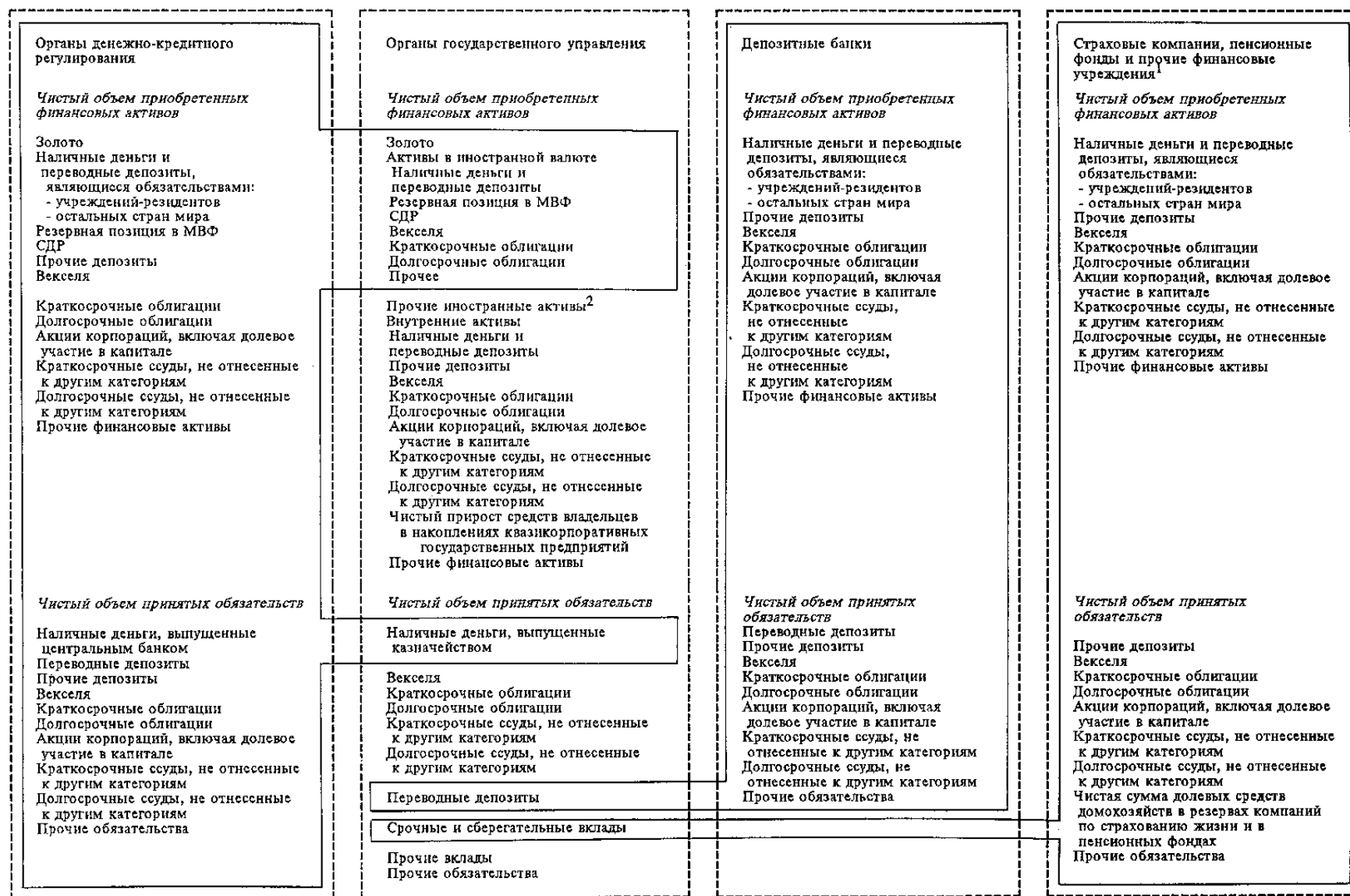
133. Различные компоненты сектора финансовых учреждений, в зависимости от воздействия, оказываемого ими на экономику, подразделяются на денежно-кредитные учреждения (то есть такие, обязательствами которых являются «деньги») и «неденежные» учреждения. В состав денежно-кредитных учреждений входят центральный банк или органы денежно-кредитного регулирования, а также те банки, обязательства которых имеют форму депозитов, переводимых или выплачиваемых по требованию, и которые часто именуются депозитными банками. Данные об этих двух подсекторах объединяются в денежно-кредитном обзоре, ежемесячно публикуемом Международным Валютным Фондом (МВФ) в издании *International Financial Statistics (IFS)* (см. раздел V.A.). К учреждениям, не имеющим денежно-кредитного характера, относятся страховые компании и пенсионные фонды, а также прочие финансовые учреждения. Основной функцией финансовых учреждений является посредничество в мобилизации и распределении сбережений общества путем создания

финансовых активов, держателями которых являются члены общества, и приобретения финансовых требований по отношению к другим.

134. К функциям *подсектора органов денежно-кредитного регулирования* относится: денежная эмиссия, контроль над объемом кредита, управление международными резервами страны, общий контроль над денежно-кредитной системой. Обычно это входит в обязанности центрального банка или другого подобного ему органа, ответственного за денежную эмиссию или осуществляющего регулирование денежно-кредитной системы. Счета таких единиц соответственно должны относиться к подсектору органов денежно-кредитного регулирования. Тем не менее, в силу исторических причин в некоторых странах некоторые из этих функций осуществляются правительственными учреждениями. Например, они могут включать (1) дополнительный выпуск монет и банкнот мелкого достоинства казначейством; (2) управление золото-валютными резервами страны, находящимися в ведении казначейства или другого государственного органа; (3) проведение операций с МВФ через правительственные счета; (4) посредничество между внутренними должниками и зарубежными кредиторами, осуществляемое государственными органами в целях регулирования платежного баланса посредством принятия на себя задолженности других секторов с переносом сроков ее погашения. Независимо от того, какой структурой осуществляются подобные функции, свойственные органам денежно-кредитного регулирования, в настоящем Руководстве они рассматриваются как операции данного подсектора. Таким образом, все операции указанного характера, которые отражаются в счетах органов управления, при подготовке статистики государственных финансов должны исключаться и замещаться одной условно-исчисленной операцией между сектором государственного управления и подсектором органов денежно-кредитного регулирования, которая отражала бы чистый поток средств, поступающих в этот сектор или направляющихся из него в результате проведения таких операций. Такая процедура равнозначна регистрации подобных видов деятельности на чистой основе и отнесения их к функциям финансовых учреждений, принятой в некоторых других системах данных. Процедуры проведения таких корректировок описаны в разделе II.Ж.1. Можно также отметить, что в СНС используется иной подход, в соответствии с которым подобные функции органов денежно-кредитного регулирования, осуществляемые не центральным банком, а другими органами, относятся к сектору государственного управления, за исключением трактовки в таблице 25 СНС, как это было указано выше. Тем не менее, прибыль, получаемая в результате этих операций, например, эмиссионный доход от чеканки монет, подобно переводу прибыли от операций центрального банка, в настоящем Руководстве включается в доходы государственных органов.

135. Подсектор депозитных банков составляют финансовые учреждения, иные чем органы денежно-кредитного регулирования, обязательства которых, в основном, имеют форму депозитов, выплачиваемых по требованию без каких-либо штрафов и ограничений по номиналу либо свободно переводимых с помощью чеков или иным путем, используемых в качестве средства платежа. Кроме учреждений, занимающихся обычной коммерческой банковской деятельностью, подсектор депозитных банков включает также обязательства казначейства или любых других государственных органов, в форме депозитов до востребования, включая обязательства почтово-чековой системы. Частью такого рода банковской деятельности может являться предоставление некоторыми казначействами налоговых кредитов под долговые обязательства, используемые для уплаты налогов. Данные о таких операциях должны быть выделены из статистики сектора государственного управления и отнесены к подсектору депозитных банков. Пересмотр классификации подобных операций, записи о которых можно обнаружить в счетах государственных органов, описывается в разделе II.К.

[Рис. 3] Рисунок 3. Финансовые функции органов государственного управления, относимые в статистике государственных финансов к сектору финансовых учреждений



<sup>1</sup>Исключаются пенсионные фонды государственных служащих, чьи средства полностью инвестируются в ценные бумаги государственного работодателя.

<sup>2</sup>Средства, служащие для управления собственной ликвидностью сектора государственного управления, например, резервы посольств за границей.

----- Границы между секторами согласно СНС.

\_\_\_\_\_ Границы между секторами согласно Руководству.

136. *Подсектор страховых компаний и пенсионных фондов* мобилизует сбережения общества посредством страховых премий, получаемых на основе договоров, и вкладывает эти фонды в другие активы. Страховые компании включают корпоративные структуры, взаимные инвестиционные фонды и другие единицы, занимающиеся страхованием жизни, страхованием от несчастных случаев, болезней, пожаров, аварий и другими видами страхования. Отдельно организованные схемы, учреждаемые государством для обеспечения различных видов страхования на добровольной основе, также составляют часть подсектора страховых компаний и пенсионных фондов. Сюда же входят пенсионные фонды, которые представляют собой независимо организованные программы, как правило, создаваемые на основе соглашений между работодателями и работниками. Такие фонды предназначены для обеспечения доходами отдельных групп работников после их ухода на пенсию в виде различных пособий и выплат; подобные программы функционируют на базе независимых фондов, участвующих в финансовых операциях на рынке капитала. В отличие от пенсионных фондов, схемы социального страхования включаются в сектор государственного управления. Такие схемы образуются за счет обязательных взносов работников и/или работодателей, вводятся, контролируются и финансируются органами государственной власти и распространяются на все общество в целом, либо на большие группы населения. Данный вопрос обсуждается в разделе I.E. Пенсионные фонды государственных служащих, все средства которых инвестируются в ценные бумаги, выпускаемые уровнем государственного управления, выступающим в качестве работодателя, не включаются в сектор страховых компаний и пенсионных фондов, а являются частью сектора государственного управления.

137. *Подсектор прочих финансовых учреждений*, из которого исключаются страховые компании и пенсионные фонды, состоит из учреждений, которые либо принимают срочные или сберегательные вклады (хотя и могут иметь незначительный объем депозитов до востребования) от членов общества, либо занимаются приемом финансовых обязательств в неденежной форме и приобретением финансовых требований за собственный счет на рынке капитала и/или за границей. Сберегательные вклады определяются как обязательства финансовых учреждений, за исключением депозитов до востребования, по которым начисляются проценты и которые представлены свидетельством о вкладе, например, сберегательной книжкой; на практике, по предъявлению, они могут быть обменены на наличные, хотя финансовое учреждение имеет формальное право потребовать предварительного уведомления об изъятии средств. Срочными вкладами являются обязательства финансовых учреждений, по которым начисляются проценты и которые не могут выступать в качестве средства платежа; такие вклады представлены свидетельством о вкладе и имеют фиксированный срок, по истечении которого снятие средств может производиться без применения штрафных санкций. Таким образом, прочие финансовые учреждения включают в себя сберегательные банки, банки развития, ипотечные банки, строительные и кредитные ассоциации, финансовые и инвестиционные компании. От деятельности прочих финансовых учреждений необходимо отличать операции кредитных или сберегательных органов, деятельность которых носит ограниченный характер и которые входят в сектор государственного управления. В настоящем Руководстве считается, что кредитные органы, все фонды которых образуются за счет государственных средств и которые не обладают правом принятия финансовых обязательств перед другими, входят в состав сектора государственного управления. К ним относятся фонды кредитования жилищного строительства, полностью финансируемые государством, кредитная деятельность официальных ведомств, либо специальные фонды, создаваемые органами государственного управления, которые не имеют права принимать вклады или какие-либо другие финансовые обязательства перед обществом. Однако такие органы, как банки развития, которые могут иметь финансовые обязательства перед другими и которые, несмотря на текущее финансирование со стороны государства, наделены правом приема обязательств за пределами сектора государственного управления, рассматриваются не как часть этого сектора, а как часть сектора финансовых учреждений.

138. Сберегательные учреждения, средства которых автоматически направляются органам управления, а обязательства представлены в форме иной чем срочные и сберегательные вклады, относятся к сектору государственного управления. Они охватывают агентства, учрежденные в целях продажи государственных сберегательных облигаций и автоматически передающие свои средства этому сектору. Однако почтовые сберегательные счета и сберегательные функции некоторых казначейств, которые принимают срочные и сберегательные вклады от общества и тем самым имеют обязательства в форме квазиденег, включаются в подсектор прочих финансовых учреждений несмотря на то, что средства таких учреждений могут автоматически направляться государству. В тех случаях, когда деятельность, подлежащая исключению из статистики органов государственного управления, включена в счета этих органов, необходимо проводить соответствующие корректировки согласно методике, описываемой в разделе II.К.

139. Разделение функций финансовых учреждений и функций органов государственного управления облегчается тем, что большинство единиц, принимающих обязательства и участвующих в приобретении финансовых активов на рынке капитала за собственный счет, обычно ведут самостоятельный учет, а также тем, что операции органов денежно-кредитного регулирования и их обязательства, как правило, могут быть выделены в счетах органов управления. Нефинансовые операции таких единиц и видов деятельности, например, их расходы, обычно имеют сравнительно малое значение, а усилия, которые необходимо приложить для того, чтобы выделить эти операции из счетов, в случае если данные по ним отсутствуют, являются совершенно неоправданными.

140. Хотя в целях статистики государственных финансов считается, что прием срочных и сберегательных вкладов и депозитов до востребования не является функцией сектора государственного управления, они, тем не менее, могут играть не последнюю роль в осуществлении финансирования государственных органов. Поэтому такие данные отражаются в статистике, но не в виде объема депозитов, полученных сектором государственного управления, а как средства, поступающие в этот сектор через сектор финансовых учреждений, где и хранятся вклады и депозиты всего общества.

141. Как и нефинансовые предприятия, финансовые учреждения могут либо полностью принадлежать государственным органам, либо эти органы могут владеть большей долей в капитале этих единиц и/или осуществлять контроль над их деятельностью. В таком случае они рассматриваются как *государственные финансовые учреждения*. Критерии, позволяющие определить, является ли финансовое учреждение государственным или частным, аналогичны критериям для нефинансовых предприятий, которые сформулированы в разделе II.И.

## I.L. Нефинансовый государственный сектор

142. Нефинансовый государственный сектор охватывает сектор государственного управления и нефинансовые корпоративные и квазикорпоративные государственные предприятия. Данное определение не совпадает с понятием государственного сектора, принятым в СНС (9.47), которое также включает государственные финансовые учреждения.

143. В основе понятия нефинансового государственного сектора лежит не целевой или функциональный критерий, как в случае с определением институциональных секторов, а принадлежность и/или контроль единицы либо органами государственного управления, либо частными владельцами. Данный критерий базируется на том, что влияние и воздействие на экономику со стороны государственных органов осуществляется также и через предприятия, принадлежащие этим органам и/или контролируемые ими, которые могут быть использованы для реализации важнейших государственных программ. Польза такого подхода с аналитической точки зрения зависит от того, насколько широко такие предприятия, в отличие от других единиц, реально используются в качестве инструмента проведения государственной политики и осуществления государственных задач в той или иной стране. Там, где такая ситуация имеет место, понятие нефинансового государственного сектора может быть полезным

с точки зрения оценки размеров государственного «истеблишмента» в целом, включая все операции и виды деятельности, за которые он несет ответственность и над которыми он осуществляет непосредственный контроль. Масштабы этого сектора и статистика его операций могут, таким образом, представлять полезную информацию о действии экономических рычагов, используемых органами управления, и о том, каким образом они могут быть задействованы в регулировании таких аспектов, как совокупное сбережение, накопление основного капитала, использование средств, предоставляемых финансовой системой.

**144.** Действительно, общая потребность в финансировании сектора государственного управления и нефинансовых государственных предприятий и возможность её удовлетворения являются важным показателем общего объема выполняемых ими операций и того влияния, которое оказывается ими на состояние денежной системы страны. Именно по этой причине в настоящем Руководстве более узкое понимание нефинансового государственного сектора считается предпочтительным по сравнению с более широким толкованием государственного сектора. Включение в этот сектор государственных финансовых учреждений устранило бы из его статистики данные о потребностях в финансировании сектора государственного управления и нефинансовых государственных предприятий, которые покрываются за счет средств, предоставляемых центральным банком и другими банками, принадлежащими и/или контролируемые органами управления. Поэтому с практической точки зрения финансовая статистика нефинансового государственного сектора, в который не включаются государственные финансовые учреждения, будет иметь большую ценность.

**145.** Так как государственные предприятия могут принадлежать государственным властям и/или контролироваться ими на любом уровне управления, для определенных аналитических целей может иметь смысл составление статистики отдельных частей нефинансового государственного сектора. Такая статистика может охватывать различные уровни государственного управления (центральное правительство, правительства штатов или местные органы управления) и нефинансовые государственные предприятия, принадлежащие и/или контролируемые этим уровнем. В нее могут включаться все органы управления и государственные предприятия конкретного уровня, например, сектор всех местных нефинансовых государственных предприятий. Может оказаться целесообразным составление данных только об основных ведомствах и ведущих государственных предприятиях, через которые проходит основной объем деятельности всего сектора и для которых сбор данных возможен на текущей основе. Такая комбинация может составлять, например, что-то вроде «имеющегося нефинансового государственного сектора на уровне центрального правительства» и оказаться полезной для текущей оценки проводимой государственной политики и эффективности функционирования государственных органов.

**146.** При объединении данных об операциях органов управления и предприятий следует проявлять особую осторожность, с тем чтобы агрегировались только операции, имеющие одинаковое значение как для государственных органов, так и для предприятий несмотря на различие в выполняемых ими функциях. Например, комбинирование данных о налоговых сборах, осуществляемых этими органами, и данные о валовых поступлениях с продаж, получаемых предприятиями, вряд ли будет уместным.

**147.** Процедуры и корректировки, необходимые для проведения консолидации данных по операциям различных частей нефинансового государственного сектора, описываются в разделе VI.Б

# Отбор и подготовка данных

---

### Введение

148. Составление статистики государственных финансов требует надлежащего отбора исходных источников данных (II.A — II.D), корректировки базовых данных с целью обеспечения определенной последовательности в представлении данных (II.E — II.K) и комбинирования данных для отдельных частей структуры государственного управления, с тем чтобы сначала представить эту структуру как единое целое, затем объединить органы государственного управления определенного уровня и, наконец, рассмотреть сектор государственного управления в целом (II.L — II.M).

149. Данная глава устанавливает ряд статистических стандартов и описывает шаги, которые необходимо сделать для отбора и подготовки данных, чтобы достигнуть установленных стандартов. Каждый раздел начинается с напечатанного курсивом краткого изложения основных правил, которые затем обсуждаются и объясняются более подробно. Исходной основой для разработки процедуры составления данных является обзор бюджетных систем и систем учета наряду с обсуждением вопросов, возникающих в результате применения данной процедуры для подготовки данных в бюджетных системах, построенных по типу французской системы (II.N и II.O).

150. Ввиду того, что правильно и последовательно подготовленные данные являются необходимым условием для использования любой аналитической основы или классификации операций, прежде чем перейти к освещению этих вопросов в других главах, в данной главе обсуждаются вопросы, относящиеся к стандартам и процедурам отбора и подготовки данных. Пояснение вопросов, связанных с организацией и классификацией данных, которые могут встретиться в ходе подготовки последних, как правило, переносится в последующие главы.

151. Ниже приводится краткое описание различных стадий процесса отбора и подготовки данных, дающее дополнительное представление о важности отдельных элементов этого процесса.

152. Первичным источником данных для статистики государственных финансов являются счета органов государственного управления. Существует множество различных видов таких счетов. В то время как одни счета отражают только операции, в других присутствуют встречные или компенсирующие проводки. Поэтому перед тем как приступать к отбору данных, необходимо ознакомиться с используемым методом ведения счетов и тем, что именно отражают те или иные записи; некоторые разновидности систем учета обсуждаются в конце данной главы в разделах II.N и II.O.

153. Для обеспечения потребностей финансового и экономического анализа, необходимо также понимание того, каким образом имеющиеся в распоряжении счета связаны с различными стадиями процесса получения доходов и расходования средств (II.A.1). Для целей статистики государственных финансов данные об общих доходах и расходах должны по возможности отражать стадию, наиболее приближенную к осуществлению фактических платежей. Статистика отдельных (дезагрегированных) компонентов должна основываться на наиболее достоверных данных, имеющихся в распоряжении. Как правило, такие данные могут быть получены на основе счетов органов управления, отражающих их операции (сделки); обычно они должны включать минимальное число условно исчисленных компонентов, а использование таких данных позволит избегать дополнительных оценок с целью их классифицирования или приведения к законченному виду. Когда выбор приходится делать из

разрозненных данных, которые считаются одинаково достоверными, предпочтение должно отдаваться тем данным, которые относятся к операциям, наиболее приближенным к стадии фактических платежей, то есть данным, отражающим потоки на кассовой основе. Данные о доходах должны быть основаны на сведениях о фактическом поступлении средств, а не на начисленных суммах или их оценках. Данные о расходах должны относиться к фактическим платежам или к стадии между поставкой и платежом; данные о расходах, относящиеся к стадии, предшествующей платежам и поставкам, являются нежелательными для статистики государственных финансов, поскольку они не отражают фактического осуществления операций или платежей. Тем не менее, при составлении статистики на основе данных, учет которых ведется на кассовой основе, в тех случаях, когда платежи производятся через счета, отчетность по которым не представляется, или с помощью долговых обязательств, приходится принимать компромиссные и условные решения (II.A.5 и II.A.6). Однако сделки, совершаемые исключительно в натуральной форме, как то бартер либо односторонние потоки товаров и услуг к государственным органам или от них (то есть не предполагающие потоков денег или договорных обязательств с фиксированным сроком в обратном направлении), не включаются в статистику государственных финансов и приводятся как справочные статьи (II.A.7). Данные по отдельным компонентам, если они не показаны на кассовой основе, должны быть увязаны с итоговыми суммами фактических платежей и поступлений с помощью специальных корректировочных статей.

154. Статистика, составленная на кассовой основе и предназначенная для измерения фактических потоков платежей между органами государственного управления и другими секторами экономики, не должна смешиваться с данными, учет которых ведется на основе начислений, широко применяемой в практике бухгалтерского учета на предприятиях для определения величины издержек, прибыли и стоимости собственного капитала, однако не подходящей для статистики государственных финансов (II.A.3). Ясное понимание взаимосвязи между данными, полученными на кассовой основе, и другими системами данных можно получить из рассмотрения характера денежных потоков. (II.A.4). В данной главе рассматриваются вопросы сбора и обработки данных, связанных с деятельностью органов государственного управления; данные об операциях нефинансовых государственных предприятий обсуждаются в разделе VI.A. Сама по себе статистика, основанная на отражении фактических потоков финансовых средств, не может обеспечить всех потребностей анализа деятельности сектора государственного управления. Поэтому далее (II.B) приводятся несколько примеров использования данных, не связанных с денежными потоками, которые имеют важное значение для проведения такого анализа.

155. Счета и отчеты, отобранные для составления статистики государственных финансов, не должны отражать все платежи и поступления, относящиеся к исполнению какого-либо определенного бюджетного или налогового периода, а должны показывать только те платежи и поступления, которые имели место в соответствующем хронологическом периоде (II.B). Отбор счетов должен также определяться периодичностью составления таких данных (II.Г).

156. При составлении данных для местных органов управления, учитывая их большое число и разнообразие применяемых ими систем учета, наиболее целесообразным является использование метода выборочных статистических обследований. Данные могут собираться с помощью анкет, рассылаемых относительно небольшому числу единиц, представляющих собой случайную послойную выборку, делаемую по всему подсектору местных органов управления; сбор данных может осуществляться как по почте, так и путем визитов на места (II.Д).

157. Подготовка последовательных и достоверных данных может потребовать внесения ряда корректировок. Такие данные должны отражать государственные доходы и расходы в полном объеме. Любые встречные (компенсирующие) записи, появившиеся в счетах (например, вычет стоимости сбора налогов из суммы самих налогов или вычет платежей самих студентов из расходов на их образование) должны быть выделены и заменены (II.E). При этом налоги, собираемые одним органом в качестве агента-посредника для других органов управления, должны быть отнесены к последним, в то время как орган-посредник должен указывать только собственные доходы (II.Ж). Что касается производственной деятельности,



осуществляемой в рамках сектора государственного управления, то статистика государственных финансов должна показывать не валовую выручку от реализации продукции или полные издержки производства, а только чистую прибыль или убыток, полученные в результате такой деятельности (П.З). Хотя анализ валовых поступлений и издержек может быть полезен для изучения технических и экономических аспектов производства и производственных издержек, эти величины не могут быть добавлены к другим государственным доходам в качестве располагаемого дохода, равно как и объединены с другими расходами, связанными с осуществлением основных государственных функций. Когда возможно определить текущие затраты и выручку, связанные с реализацией продукции единицами сектора государственного управления, разница между этими величинами должна отражаться в статистике государственных финансов. Для отражения объема таких операций в справочных статьях приводятся сведения о валовом объеме продаж и соответствующих текущих затратах ведомственных предприятий.

**158.** Иногда отчеты государственных органов содержат данные, не относящиеся к функциям этих органов, например, о производственной деятельности, осуществляемой корпоративными единицами или единицами, реализующими свою продукцию в больших масштабах, либо о финансовой деятельности, заключающейся в принятии обязательств и приобретении финансовых активов на рынке капитала, принятии срочных и сберегательных вкладов и депозитов до востребования или выполнении функций органов денежно-кредитного регулирования. Для того чтобы исключить такие виды деятельности из статистики государственных финансов, любые данные об операциях подобного рода, отражаемых в счетах, должны вычитаться с одновременным внесением компенсирующей записи, отражающей некую обобщенную операцию органов государственного управления с сектором или подсектором, к которому относятся указанные виды деятельности (П.И П.К). Разграничение операций органов денежно-кредитного регулирования и прочих операций государственных органов является особенно важным и позволяет не смешивать данные о финансировании дефицита/активного сальдо платежного баланса с данными о финансировании государственных органов (П.К.1).

**159.** Корректировка и исправление данных должны сопровождаться их консолидацией, то есть объединением данных, полученных из отдельных правительственных счетов, различных фондов и государственных ведомств, с тем чтобы получить данные об операциях между органами государственного управления и другими секторами экономики. По существу такая процедура включает определение и исключение операций между различными частями сектора государственного управления с целью избежания двойного учета и последующее агрегирование «внешних» операций в однородные категории (П.Л). Когда имеются данные только о центральном правительстве, то такая процедура, возможно, сведется к внутривидовой консолидации (П.Л.1). Когда составляется статистика для всего сектора государственного управления в целом, указанная процедура потребует перехода от внутривидовой консолидации к межструктурной консолидации всех органов, функционирующих на одном и том же уровне управления, например уровне штата или местном уровне (П.Л.2), и, в конечном итоге, к межструктурной консолидации операций органов государственного управления всех уровней (П.Л.3). Определенные вопросы могут возникать в отношении консолидации с фондами погашения (П.Л.1.1) и с фондами социального страхования (П.Л.1.2). Консолидированные данные по операциям всего сектора или его некоторых частей могут в дальнейшем объединяться с отдельными данными о деятельности подотчетных нефинансовых государственных предприятий или же с данными об операциях всего сектора нефинансовых государственных предприятий, позволяя определять состояние финансов нефинансового государственного сектора в целом или какой-либо его части, например, на уровне центрального правительства. Процедура, применяемая для такого типа консолидации, обсуждается в разделе VI.Б.

**160.** Для того чтобы в конечном итоге иметь последовательные и подготовленные надлежащим образом данные, полезно придерживаться определенных процедур, позволяющих получать основные агрегированные показатели на основе данных отчетов и счетов каждой из частей сектора государственного управления поочередно, внося при этом необходимые

корректировки с целью обеспечения соответствующей сферы статистического охвата, представления данных на кассовой основе и в хронологическом порядке, правильного исчисления данных на валовой или чистой основе и составления классификации до того, как будут исключены платежи и поступления между единицами, охватываемыми данным статистическим обследованием, и проводя вычисления общих показателей на консолидированной основе (П.М).

## II.A. Основа учета данных

### II.A.1. Стадии осуществления расходов и получения доходов

161. *Выбор данных, собираемых и подготавливаемых для каждого органа государственного управления, должен основываться на анализе стадий осуществления расходов и получения доходов и взаимосвязи этих этапов с существующими счетами данного органа.*

162. Операции органов управления могут иметь место на различных стадиях формирования доходов и их расходования. Каждая из этих стадий может находить отражение в статистических данных, и поэтому понимание сути каждой из них и того влияния, которое она оказывает на получаемые данные, становится особенно важным.

163. Ниже приводится описание различных стадий или, другими словами, дается основа для составления отчетности; конечно же, не все приводимые этапы есть во всех странах и бюджетных системах. Вкратце основные стадии можно представить и описать следующим образом.

#### Расходы

164. (1) *Бюджетные предложения или оценки* представляются органами исполнительной власти на рассмотрение органам законодательной власти или законодательному административному совету. По сути, это запрос на утверждение расходов, сопровождаемый прогнозом ожидаемых поступлений. Законодательные органы имеют право вносить изменения в представленные предложения, которое может ограничиваться или не ограничиваться конституционными положениями, как, например, требованием о том, чтобы условием любого увеличения расходов было соответствующее увеличение доходов.

165. (2) *Бюджетные ассигнования* относятся к бюджету, утвержденному законодательными органами. В различных странах подход к решению этого вопроса существенно отличается в главном аспекте, а именно, в одних случаях исполнительные органы должны лишь осуществлять некоторые установленные расходы, в других случаях органы исполнительной власти наделяются полномочиями по осуществлению расходов до установленного предела. Полномочия на расходование бюджетных средств могут быть даны отдельным министерствам и ведомствам или же конкретно главе исполнительной власти либо его представителю, который обладает правом отдавать министерствам последующие распоряжения на осуществление ими соответствующих расходов.

166. (3) *Распределение или выделение бюджетных средств* может осуществляться либо главой исполнительной власти, либо назначенным им лицом (министром финансов или главой бюджетного ведомства), например, министерство наделяется правом принимать обязательства и/или осуществлять расходование установленных сумм в течение определенного периода в пределах выделенных ассигнований.

167. (4) *Принятие обязательств по осуществлению будущих расходов* в форме заключения контрактов и заказов может являться следующим шагом министерств (если требуется в пределах ассигнований), предпринимаемым с целью немедленных закупок товаров и услуг или заключения контрактов на будущие поставки.

168. (5) *Поставки* в соответствии с заключенными контрактами или заказами на покупку представляют собой следующий этап расходования средств, фактическое получение товаров

и услуг государственными органами и учреждениями, в результате чего у них возникает обязательство об осуществлении платежа в установленный срок в будущем. Переход юридического права на товары к органам государственного управления и, следовательно, принятие ими обязательства по оплате поставки в будущем может происходить в момент поставки, отгрузки товаров или по выполнении определенных этапов строительных работ до их фактического завершения в полном объеме, если это предусмотрено контрактом.

169. (6) *Платежное поручение*, подготавливаемое и выставляемое министерством или центральным органом, получившим товары и услуги, свидетельствуют о факте поставки, отгрузки товаров или завершении стадии строительства и подтверждает намерение об осуществлении последующего платежа.

170. (7) *Чеки или гарантии оплаты* выпускаются должностными лицами казначейства или министерства и направляются поставщикам в качестве платежа за полученные товары и услуги в соответствии с тем, что предусмотрено в платежном поручении. Следует отметить, что в некоторых странах или регионах, где уровень развития банковской системы может быть недостаточно высоким, отдельные чеки не выписываются, а платежное поручение может служить документом, дающим основание для предъявления требования казначейству об осуществлении им наличного платежа. (Платежные поручения, в отношении которых чеки или гарантии оплаты пока не выпущены, иногда рассматриваются как текущая задолженность).

171. (8) *Чеки оплаченные считаются таковыми*, когда чеки органов государственного управления предъявляются банкам, которые производят их оплату через соответствующее дебетование счетов казначейства или министерств. Именно объем оплаченных чеков и связанные с этим дебетовые проводки отражаются в счетах денежно-банковской системы.

## Доходы

172. Наиболее подробный перечень возможных стадий процесса получения доходов, существует в отношении подоходных налогов и, в частности, налогов на прибыль корпораций. В самом обычном случае эти стадии могут быть описаны следующим образом.

173. (1) Доход *зарабатывается* в течение налогооблагаемого периода, после чего происходит *начисление обязательства* по уплате подоходного налога в установленный срок в будущем.

174. (2) Плательщик налогов *оценивает и объявляет* рассчитанный им размер налога, подлежащего уплате (хотя налогооблагаемый период еще не завершен), на основе оценки предстоящих доходов и налоговых обязательств за год. В некоторых случаях, однако, проведение оценки и платежа может не потребоваться до завершения налогооблагаемого периода, а платежи в рассрочку могут основываться на оценке доходов за предыдущий год.

175. (3) Определенные суммы исчисленного налогового обязательства подлежат оплате без применения штрафных санкций по мере *наступления сроков* уплаты.

176. (4) Плательщик налога *выплачивает* сумму налога либо в установленные даты без уплаты штрафа, либо позже указанного срока, но уже с применением штрафных санкций; получателем платежа являются государственные органы.

177. (5) После завершения годового периода, облагаемого налогом, плательщик налога подает *налоговую декларацию* и вносит соответствующие изменения в сумму налога, оцененную ранее.

178. (6) Органы государственного управления рассматривают налоговую декларацию, поданную плательщиком, и дают *официальную оценку* размера налогового обязательства.

179. (7) В результате обсуждений налогоплательщик и государственный орган приходят к *согласованной оценке* размера налога.

180. (8) Налогоплательщик *уплачивает* причитающуюся сумму налога либо получает *возврат налога* или *налоговый кредит* (в счет будущих платежей) за суммы, переплаченные ранее.

181. (9) *Оцененная сумма налога* впоследствии *рассматривается заново* либо соответствующим органом на основе вновь поступившей информации, либо самим

плательщиком налога, что может быть связано с потерями, понесенными им в последние периоды, на возмещение которых он имеет право задним числом и которые исключаются из налога, подлежащего уплате за предыдущие налогооблагаемые периоды.

**182.** (10) Изменение суммы налогового обязательства может вести к тому, что налогоплательщик должен выплатить дополнительные налоги либо получить *возврат налога* или *налоговый кредит*.

**183.** Перечень этапов сбора подоходного налога с *работающих по найму* значительно короче. Их обязательства *возникают* в момент, когда доход заработан, но *налоговые платежи* могут осуществляться путем регулярного *удержания* из их заработной платы определенных сумм, величина которых определяется расчетным путем с помощью специальных таблиц. Эти суммы переводятся работодателями на счет государственного органа. При этом правильность такого удержания проверяется по налоговым декларациям, заполняемым после завершения финансового года. В некоторых странах удержание налогов практически устраняет необходимость последующего представления индивидуальных деклараций и оценок суммы налоговых платежей.

**184.** *Сбор налога с продаж*, как правило, состоит из небольшого числа этапов.

**185.** (1) Осуществление продаж в течение налогооблагаемого периода приводит к возникновению у налогоплательщиков, обычно продавцов, *обязательств* перед органами государственного управления об уплате налога в установленный срок в будущем.

**186.** (2) В установленный срок после завершения налогооблагаемого периода плательщик налога подает налоговую декларацию, где указывает данные об объеме продаж или о суммах, вырученных в результате продаж, а также о размере налога, *подлежащего уплате*, и затем *выплачивает* в установленный срок причитающуюся сумму налога без уплаты штрафа.

**187.** (3) Декларация и размер платежа проверяются государственным органом и, в случае необходимости, производится их *дополнительная оценка*.

**188.** (4) Налогоплательщик уплачивает дополнительно причитающуюся сумму или получает *налоговый кредит* либо *возврат налога* за суммы, переплаченные ранее.

**189.** (5) Государственный ревизор проводит на месте периодические *проверки* деклараций плательщика за предыдущие периоды на основе изучения его бухгалтерских книг и, в случае необходимости, производит *дополнительные оценки*.

**190.** (6) В результате переговоров налогоплательщик и государственный орган либо приходят к *согласованной оценке* размера налога, либо *решение* по этому вопросу выносится судом.

**191.** (7) Налогоплательщик *выплачивает* причитающуюся с него оставшуюся сумму налога, включая проценты и штраф, либо *получает возврат налога* или *налоговый кредит*.

**192.** Сбор *таможенных пошлин* имеет несколько иной характер и включает следующие этапы.

**193.** (1) Товары поступают по *импорту* и размещаются на специально отведенных транзитных площадках, территории таможни, складах и т.д. под надзором таможенной администрации.

**194.** (2) Импортер или его представитель заполняет таможенную декларацию, к которой прилагаются грузовые документы, где *объявляется* содержание поставки. Представитель таможни заверяет документы.

**195.** (3) Работник таможни производит *оценку* размера пошлины, предполагаемой к уплате. В некоторых случаях такая оценка может пересмотреть сумму, которая указывается импортером при объявлении им содержания поставки.

**196.** (4) Если на данный момент полный комплект документации отсутствует, то подается *предварительная декларация* о содержании и стоимости поставки и приводится оценка размера таможенной пошлины.

**197.** (5) Импортер *платит* установленную сумму пошлины, а в некоторых случаях начисление пошлины производится в кредит, который *выплачивается* позднее.

**198.** (6) Товарам разрешается *прохождение таможни*.

199. (7) Позднее при поступлении полного набора документов производится *окончательная оценка размера пошлины.*

200. (8) Платательщик выплачивает окончательную сумму пошлины или получает *возврат налога либо налоговый кредит.*

201. Многие из этих стадий могут быть отражены в виде проводок в счетах органов государственного управления. При этом важно определить, какой именно этап представляет та или иная запись; не были ли смешаны данные, относящиеся к различным стадиям; возможно ли получение данных об интересующей стадии.

## П.А.2. Учет на кассовой основе

202. *Данные об общих доходах и расходах должны основываться на операциях, которые по возможности максимально приближены к стадии осуществления фактических платежей, а в случае расходов, по возможности не на операциях на стадии, предшествующей осуществлению платежа или поставки. Статистика отдельных (дезаггегированных) компонентов должна основываться на наиболее достоверных данных, имеющихся в распоряжении, которые в случае расходов должны относиться к стадии между платежом и поставкой товаров, при этом следует указывать любые отклонения от общих показателей, учет которых ведется на кассовой основе.*

203. Для отражения общих доходов и расходов использование данных, учет которых ведется на основе фактических платежей, является предпочтительным. Такая статистика позволяет измерить совокупный эффект, оказываемый операциями органов управления на состояние счетов денежно-банковской системы и остальной части экономики. Данные о платежах являются наилучшим отражением движения финансовых средств и ресурсов; использование таких данных позволяет избежать проблемы стоимостной оценки потоков ресурсов; они наиболее тесно соотносятся с другими данными о финансовой деятельности и являются основой ведения учета и отчетности для большинства государственных органов. Сводные показатели должны по возможности формироваться на основе данных, максимально приближенных к стадии осуществления платежей, и содержать ясные указания о любых выявленных отклонениях от учета фактических платежей. Что касается данных на кассовой основе по отдельным компонентам доходов и расходов, то к ним применимы не все из перечисленных преимуществ. Поэтому статистика отдельных компонентов должна основываться на наиболее достоверных данных, содержащихся в счетах государственных органов. В отношении расходов такие данные должны относиться к промежуточной стадии между поставкой товаров и осуществлением платежа, что является наиболее точным методом регистрации фактического совершения сделки. Анализ природы потоков денежных средств и связь с другими системами данных приводятся в разделе П.А.4. Следует отметить, что для исчисления показателей, используемых в национальных счетах, а именно, производства, доходов, потребления, капиталобразования и финансирования, данные на кассовой основе должны быть приведены к данным на начисленной основе, широко используемой в учетной практике других секторов экономики.

204. В отношении расходов наиболее желательной основой учета финансовых операций органов государственного управления, согласующейся со счетами денежно-банковской системы, являются данные на стадии *оплаченных чеков (8)*, либо стадии оплаты наличными, либо *выпущенных чеков и гарантий оплаты (7)*. Когда получение таких данных невозможно, приемлемым способом измерения государственных расходов являются данные, относящиеся к стадиям *платежных поручений (6)* или *поставок (5)* (ссылки относятся к стадиям, приведенным в разделе П.А.1).

205. В отношении доходов следует использовать данные, относящиеся к собранным налоговым платежам за вычетом возвратов налогов, произведенных за соответствующий период времени. Такие платежи будут представлять собой совокупный объем фактических поступлений за вычетом возвратов, производимых на нескольких стадиях процесса получения доходов, описанного выше в разделе П.А.1. К ним относятся налоги, *уплаченные* после

первоначальной оценки; налоги, *уплаченные* или *возвращенные* после последующих оценок; налоги, *уплаченные* или *возвращенные* после любого последующего пересмотра счета плательщика. Что касается подоходных налогов, — это будут стадии 4, 8 и 10; для налога с продаж — стадии 2, 4 и 7; в отношении таможенных пошлин — стадии 5 и 8.

**206.** Заимствование может осуществляться в форме поступления платежей по кредитам, выданным государственными органами, в виде платежей в счет кредитов, предоставленных государственным поставщикам, как например, кредиты под какие-либо программы, или же в форме поставок товаров и услуг органам государственного управления, осуществляемых кредиторами, например, через кредиты поставщиков. Операции заимствования должны регистрироваться на момент, когда, соответственно, либо платеж получен государственным органом, либо кредитор оплатил поставку, осуществленную государственным поставщиком, либо выполнены условия договора о предоставлении кредита поставщика, на основании чего у государственного органа возникает долговое обязательство.

**207.** Операции кредитования должны регистрироваться на момент, когда со стороны органов управления имеет место фактический платеж в счет предоставленного кредита, а платежи в счет погашения предоставленного кредита должны регистрироваться тогда, когда имеет место фактическое получение этих средств государственными органами.

**208.** Применение учета на основе фактических платежей, рекомендуемое в настоящем Руководстве для составления статистики государственных финансов, несколько отличается от подхода, используемого в СНС. В Системе национальных счетов для всех секторов экономики справедливо следующее: покупка регистрируется тогда, когда товары поставлены, налоги и платежи по договорным обязательствам — когда наступает срок их уплаты без применения штрафных санкций и, только в отношении односторонних трансфертов, не связанных с договорными обязательствами, регистрация платежа производится на момент его фактического осуществления. Однако с точки зрения статистики государственных финансов основной интерес представляют потоки фактических платежей, так как именно они определяют платежеспособность государственных органов и, оказывая воздействие на ликвидность средств всего общества, активизируют или определяют спрос на товары и услуги в других секторах экономики. В отличие от других секторов, органы управления не в состоянии отслеживать возникновение или наступление срока погашения того множества обязательств, которое было принято ими или существует по отношению к ним, как это отмечается в разделах П.А.3 и П.А.4. В рыночной экономике с развитыми денежными отношениями основная часть решений по вопросам экономической политики приобретает денежное выражение. Таким образом, формулирование политики в денежно-кредитной и налогово-бюджетной сферах и политики регулирования доходов и платежного баланса осуществляется главным образом на уровне финансовых категорий и основывается на данных, которые отражают фактические платежи и остатки финансовых средств. Следовательно, для выработки бюджетной политики и ее координирования с экономическими мерами в других областях необходимо наличие данных, отражающих фактические поступления и платежи органов государственного управления по отношению к остальной части экономики.

**209.** Данные о платежах являются основой для большинства систем учета, используемых государственными органами и учреждениями, и, как правило, именно они являются наиболее надежным источником информации, предоставляемой в рамках административной учетной системы, не требующей внесения значительных поправок. Более того, в экономике с развитыми рыночно-денежными отношениями выплаченные суммы обычно наилучшим образом соответствуют стоимости поставленных товаров и услуг. Данные о поставках зачастую не так доступны и менее надежны, чем данные о платежах. Не всегда существует центральная служба, располагающая информацией об общем объеме товаров и услуг, полученных государственными органами и учреждениями. Информация о поставках может отсутствовать вплоть до того момента, пока министерство-получатель не выставляет какому-либо центральному органу требование о производстве платежа на утверждение или для составления отчетной документации. В некоторых случаях платежные поручения в отношении прошлых поставок не выставляются до тех пор, пока они не могут быть покрыты за счет месячных или

квартальных ассигнований, выделяемых каждому министерству центральными властями. Таким образом, между получением товара и выдачей соответствующего платежного поручения может наблюдаться значительное запаздывание. В силу этого отчеты, содержащие данные о выставленных платежных поручениях, скорее всего не будут адекватным образом отражать истинного объема поставок.

**210.** При разработке данных о налоговых поступлениях использование данных о фактических платежах позволяет избежать многочисленных проблем, возникновение которых может быть связано с налоговыми суммами, срок уплаты которых наступил. Некоторые из них ясно видны из вышеприведенного перечня многочисленных этапов, на которых может понадобиться уточнение данных, отражающих налоги с наступившим сроком уплаты. Поэтому, если текущие оценки размера налогов корпораций и осуществление налоговых платежей с их доходов проводятся в течение года получения дохода, суммы налоговых обязательств, начисленные самими корпорациями, могут быть оценены неточно в силу того, что величина доходов, полученных ими в целом за год, может измениться непредвиденным образом. В результате данные о начисленных суммах, используемые для составления национальных счетов, впоследствии могут потребовать значительных корректировок, касающихся первоначальных данных о расчетных суммах налогов к уплате. Затяжные переговоры о размерах налоговых обязательств могут привести к дальнейшим задержкам и неопределенности в отношении первоначально объявленных сумм. Если налоговое законодательство предусматривает возмещение потерь, понесенных компаниями, то есть позволяет уменьшать сумму налогов, подлежащую выплате за предыдущие периоды с учетом потерь, понесенных позднее, то сведения об ожидаемых доходах органов управления, возможно, потребуются уточнить путем проведения последовательных корректировок данных за прошлые годы. В связи с этим возникает вопрос о том, насколько точно такие данные будут отражать эффект воздействия операций органов государственного управления на экономику в прошлом, если они подвергаются подобной ретроспективной корректировке. Решение подобных проблем лежит в использовании данных о фактических налоговых платежах, получаемых каждый год.

**211.** На практике не всегда возможен выбор между данными, которые представляли бы различные стадии процесса получения доходов или расходования средств, так как для широкого круга операций государственных органов, отражаемых в их счетах, в наличии имеется только один вид данных (обычно для стадии платежа). Такие данные должны использоваться для отдельных компонентов, составляемых в соответствии с данным Руководством. При необходимости следует указывать общие корректировки, проводимые на уровне сводных показателей и позволяющие приводить эти сводные данные к кассовой основе.

**212.** Когда данные, отражающие фактические платежи, извлекаются из отчетов, где они показываются на основе начислений, например, в случае данных о фондах социального страхования, необходимо проводить дополнительные корректировки. Данные о доходах и расходах, приводимые в отчетах о прибылях и убытках на начисленной основе, должны быть скорректированы на величину изменения за данный период соответственно начисленных, но еще не полученных доходов, и начисленных, но еще не произведенных расходов, которая выводится на основании данных баланса активов и пассивов. Более того, из таких отчетов бывает невозможно получить сведения об операциях с капитальными активами, финансовыми активами и обязательствами, поэтому эти данные приходится рассчитывать на основании изменений в статьях баланса, например, по изменению величины основного капитала по сравнению с концом предыдущего периода.

**213.** И, наконец, следует отметить, что данные о потоках платежей не могут удовлетворить всех потребностей анализа деятельности органов государственного управления. Для обеспечения их эффективной работы необходимо наличие дополнительных сведений о стадиях неденежного характера, имеющих место при получении доходов и осуществлении расходов этими органами. Эти вопросы рассматриваются в разделе II.Б.

### II.A.3. Отличие от учета на основе начислений, используемого коммерческими предприятиями

214. Предпочтение, отдаваемое статистике на основе фактических платежей, отражающей операции органов государственного управления, отличается от подхода, используемого по отношению к коммерческим предприятиям, учет операций которых ведется на основе принципа начислений. Последний метод позволяет определять стоимость собственного капитала предприятия, величину его доходов и издержек, знание которых необходимо для установления цен на товары и услуги, подлежащие реализации на рынке. Ввиду того, что подобные задачи не относятся к деятельности органов государственного управления, а исчерпывающая информация об обязательствах, принятых ими или существующих по отношению к ним, отсутствует, учет операций государственных органов на основе начислений имеет смысл только в отдельных случаях или в дополнительных целях.

215. Хотя платежи и являются наилучшей основой для составления отчетности органов государственного управления, такой метод не подходит для получения статистики коммерческих предприятий. Ввиду особого характера хозяйственной деятельности и нужд управления коммерческой деятельностью, предприятия ведут свои счета на основе принципа начислений и не могут обходиться только отчетностью на кассовой основе. Это непосредственно следует из анализа характера начисляемых обязательств.

216. Важно различать начисляемые обязательства, которые образовались в результате определенных событий в прошлом и привели к возникновению обязательства о производстве платежа в установленный срок в будущем, от договорных обязательств с фиксированным сроком погашения, таких как облигации, простые векселя и банковские ссуды. Начисленные обязательства, представляющие собой накопившуюся сумму принятых, но еще не погашенных обязательств, играют важную роль в системе учета коммерческих предприятий и служат средством наблюдения за потоками товаров и услуг, поставляемых другим единицам или получаемых от других единиц, на промежуточном этапе до того момента, когда осуществляется фактический платеж. Такие начисленные обязательства, подлежащие погашению другими единицами либо самим предприятием, представляют неотъемлемую часть системы бухгалтерского учета на предприятиях. Таким образом, стоимость собственного капитала предприятия в любой момент исчисляется как сумма стоимости всех его запасов: начисленных обязательств к оплате, начисленных обязательств к получению, товарно-материальных запасов, основных фондов, земли, нематериальных активов, наличных денег и депозитов, финансовых активов и задолженности. Изменения в величине этих запасов (за исключением изменения, связанного с переоценкой стоимости за счет изменения цен) связаны с потоками обязательств, товаров и услуг, наличных денег, договорных обязательств с фиксированным сроком и прочих договорных обязательств, в отношении которых производится начисление. Нераспределенный доход предприятия за тот или иной период исчисляется как разница между стоимостью собственного капитала на начало и на конец учетного периода. Начисляемые обязательства играют важную роль при расчете издержек производства, которые должны быть приняты во внимание при установлении цен на реализуемую продукцию. Таким образом, такие показатели, как стоимость собственного капитала, доходы и издержки, служащие для обеспечения хозяйственной деятельности предприятия, должны включать сумму накопленных обязательств.

217. В то время как предприятия ведут учет начисляемых обязательств как прямые участники операций, в результате которых они возникают (например, осуществления или получения поставки товаров и услуг), органы государственного управления, как правило, не имеют такой возможности. Начисление обязательств по отношению к этим органам возникает в основном в результате операций, в которых органы государственного управления не принимают непосредственного участия, например, получение доходов налогоплательщиками или продажа налогооблагаемых товаров и услуг. Данные о таких обязательствах поступают только тогда, когда заполняются налоговые декларации или когда погашаются налоговые обязательства. Аналогичным образом, многие обязательства органов управления по отношению



к другим единицам возникают на основе законодательных актов в результате событий, в которых они также не принимают прямого участия, как, например, безработица или потеря трудоспособности, о которых государственным органам становится известно только тогда, когда поступают сведения о заявлениях на получение пособий. Значительный объем обязательств как по отношению к этим органам, так и принимаемых ими, таким образом, не отражается в их отчетности и не может быть охвачен существующей системой учета. Поэтому для органов управления невозможно полное определение объема начисленных обязательств и соответствующих показателей, исчисляемых в бухгалтерском учете предприятий, таких как стоимость собственного капитала, доходы и начисленные издержки.

**218.** Более того, концепции собственного капитала и доходов, применяемые предприятиями, лишены смысла в случае органов государственного управления. В то время, как управление государственными финансами требует наличия данных о государственном долге или о требованиях к другим единицам, комбинация таких данных с величиной капитальных активов (включающих здания, дороги, мосты, оборудование и т.п.) не позволяет получить суммарного показателя «собственного капитала», который представлял бы интерес либо для ведения оперативного учета, либо для разработки макроэкономической политики. Равным образом, доход органов управления, исчисленный как изменение стоимости собственного капитала за определенный период времени, не будет адекватным образом отражать поступающего к ним потока доходов. В отличие от предприятий, государственные органы не несут соответствующих издержек производства в отношении большей части средств, которые они получают, и, таким образом, валовые поступления доходов и трансфертов (за вычетом только текущих расходов, связанных с производственной деятельностью и реализацией товаров и услуг) могут рассматриваться как доходы органов управления, а концепция чистого дохода, используемая предприятиями, не применима для органов управления (смотрите раздел II.E и II.3). Тем не менее, данные на основе начислений находят некоторое применение в системе государственного управления для расчета издержек, однако оно носит ограниченный характер и сводится обычно к их использованию для сопоставления отдельных альтернативных предложений или установления цен для ограниченного набора товаров и услуг, облагаемых сборами со стороны государственных органов. Ограниченное применение данных на начисленной основе административными единицами делают возможным осуществление внутреннего контроля в той мере, в какой такие данные отражают имеющиеся в распоряжении ресурсы и расходы, которые до некоторой степени могут служить показателем объема производства.

**219.** Дальнейшее обсуждение вопросов, связанных с применением учета на основе начислений в практике предприятий, проводится в разделе VI.A.

**220.** Следует отметить, что термин «начисление» иногда используется для обозначения систем учета отличных от тех, которые основываются на регистрации данных о доходах и расходах на момент их возникновения. В некоторых случаях этот термин применяется для описания системы, использующей длительный дополняющий или ликвидационный периоды, в течение которых предусмотрено поступление доходов или осуществление расходов, первоначально включенных в бюджет предыдущего финансового года. В других случаях этот термин используется для обозначения систем учета, которые имеют дело с утвержденными бюджетными ассигнованиями или с получением административного утверждения расходов, а не платежей.

#### II.A.4. Природа потоков денежных средств

**221.** Любая операция органов государственного управления может рассматриваться как комбинация двух потоков — потока, поступающего к органам государственного управления, и потока, направляющегося от них, причем каждый поток представляет собой либо товары и услуги, деньги, «ничего» (нулевой поток), либо финансовые обязательства. Статистика, составляемая на основе данных о фактических платежах (на кассовой основе), имеет дело только с операциями, включающими денежные потоки, и обычно исключает операции, в

*которых присутствуют только потоки товаров и услуг, потоки обязательств, либо «нулевой» поток.*

**222.** Понимание природы денежных потоков может содействовать пониманию взаимосвязи между системой учета на кассовой основе и другими системами данных, а также предоставить полезные рекомендации в отношении того, какие именно операции должны включаться в статистику, отражающую фактические платежи, относительно времени их учета и метода проведения стоимостных оценок. Рассмотрение природы таких потоков приводится в данном разделе.

**223.** Любая операция предполагает участие двух сторон, называемых участниками операции или хозяйственными субъектами, обмен между которыми является потоками различной природы: товаров и услуг, денег, обязательств. Большинство операций включает два потока, а именно, товары движутся в одном направлении и деньги в другом. Однако многие операции органов государственного управления представляют собой просто платеж без какого-либо потока в обратном направлении, то есть без одновременного предоставления в обмен соответствующего эквивалента. Другими словами, сторона, осуществляющая такой платеж, не получает взамен какого-либо конкретного, определяемого количественно продукта, блага, услуги, или обязательства. Для обеспечения симметрии анализа понятие «ничего» также полезно представить в виде «нулевого» потока. Это позволяет рассматривать все операции государственных органов и учреждений как комбинацию двух потоков — входящего и исходящего, которые представляют собой либо товары и услуги, деньги, «ничего», либо состоят из обязательств.

**224.** Как отмечено в разделе II.A.3, может существовать два типа обязательств: начисляемые обязательства, которые образовались в результате определенных событий, происшедших в прошлом и повлекших за собой возникновение обязательства об осуществлении платежа в установленный срок в будущем, и договорные обязательства с фиксированным сроком, такие как облигации, простые векселя и банковские ссуды. Как начисляемые обязательства, так и договорные обязательства с фиксированным сроком подразделяются в свою очередь на обязательства по отношению к органам государственного управления и обязательства этих органов по отношению к другим единицам.

**225.** Начисляемые обязательства играют особую роль в определении последовательности потоков. Между каждым событием, в результате которого возникает обязательство (например, поставка товаров, переход права на собственность, получение дохода, подлежащего налогообложению), и осуществлением платежа имеет место начисление и погашение этого обязательства. Погашение обязательства может следовать немедленно за его начислением, как в случае продажи товаров за наличные, или только после некоторой задержки, как в случае со счетами, срок платежей по которым просрочен. Однако в случае, когда не происходит предварительных событий, вызывающих возникновение обязательств, как, например, в случае неожиданных дарений или авансовых платежей, то платежу не предшествует фаза начисления или погашения. Платежи в счет выплаты кредитов, полученных органами управления, рассматриваются как погашение не начисленного обязательства, а договорного обязательства с фиксированным сроком.

**226.** Начисляемые обязательства могут быть прослежены в счетах обоих участников операции тогда, когда обратный поток представляет собой товары и услуги, деньги или договорные обязательства с фиксированным сроком. Когда возникновение обязательств не сопровождается потоком в обратном направлении, как в случае с обязательствами налогоплательщиков, возникающими при получении ими налогооблагаемого дохода, это означает, что для внесения соответствующих записей в учетных книгах обоих участников операции основания не имеется, так как не существует обратного потока. В то время как налогоплательщики могут отразить возникновение обязательств в своих счетах на основе данных о налогооблагаемом доходе, органы государственного управления не принимают непосредственного участия в процессе возникновения этих обязательств (то есть в получении налогооблагаемого дохода) и, таким образом, не располагают информацией, необходимой для внесения соответствующих записей в своих счетах, как это было отмечено в разделе II.A.3.

Учитывая вышесказанное, а также то, что в операциях государственных органов и учреждений преобладают операции с «нулевым» потоком в обратном направлении, ведение счетов таких единиц обычно осуществляется на кассовой основе, которая в настоящем Руководстве рекомендуется в качестве основы учета и отчетности.

**227.** Суть учета на кассовой основе и его связь с другими системами учета можно понять, рассмотрев рис. 4, где представлены все возможные комбинации потоков. Все потоки подразделяются на следующие семь категорий: товары и услуги, начисляемые обязательства других секторов по отношению к органам государственного управления, начисляемые обязательства последних по отношению к другим секторам, деньги, «нулевой» поток или «ничего», договорные обязательства с фиксированным сроком других единиц по отношению к органам государственного управления и договорные обязательства этих органов по отношению к другим секторам. Выстраивая потоки, поступающие от государственных органов вдоль верхней строки, а потоки, поступающие к ним — сверху вниз, можно построить матрицу, в которой все операции органов управления классифицированы по видам входящих и выходящих потоков. Так, когда к ним поступают потоки товаров и услуг, а от них направляются потоки начисляемых обязательств — имеют место государственные покупки. Когда объем накопившихся обязательств вновь возвращается к органам государственного управления, а от них направляются денежные потоки — имеют место государственные платежи за сделанные покупки. Хотя погашение обязательства может происходить немедленно после его возникновения, например, как в случае с продажей товаров за наличные, в таблице предполагается, что между начислением и погашением обязательств существует промежуточная фаза. Аналогичным образом, когда отдельное лицо получает доходы, подлежащие налогообложению, начисляемое налоговое обязательство направляется к органам государственного управления, а в обратном направлении имеет место «нулевой» поток. Когда позже производится налоговый платеж, от органов управления к налогоплательщикам направляется обратный поток начисленных налоговых обязательств, а от налогоплательщиков поступает денежный поток. Когда в обмен на денежный поток, направляющийся от государственных органов, не поступает ничего, это означает, что имеет место либо дарение, либо поток трансфертов. Однако когда подобные трансфертные платежи осуществляются с целью погашения обязательств, принятых ранее в соответствии с законом, то говорят об обратном потоке начисленных обязательств (а не «нулевым» потоке), который поступает органам государственного управления в обмен на идущий от них поток денег. Поток услуг от государственных органов, в обмен на который поступает «нулевой» поток, представляет собой обычное предоставление государственных услуг обществу.

**228.** Системы данных могут разрабатываться для различных целей и основываться на регистрации различных типов потоков. Так, данные о потоках товаров и услуг полезны для изучения производственных взаимосвязей между продукцией и издержками или анализа соотношения затраты-выпуск. Данные о потоках начисленных обязательств важны для исчисления стоимости собственного капитала и дохода в практике бухгалтерского учета предприятий, как это отмечалось в разделе II.A.3. Что касается органов государственного управления, то предпочтительной основой учета, которая рекомендуется в настоящем Руководстве, являются денежные потоки.

**229.** Каждая система отчетности фиксирует данные об операциях, которым соответствуют определенная строка и столбец указанной матрицы, отражающие тип потока, на котором основана данная система учета. В отношении учета на кассовой основе регистрируются только те потоки, которые соответствуют строкам и столбцам, отражающим денежные потоки.

[Рис. 4] Рисунок 4. Входящие и выходящие потоки (органы государственного управления)

Выходящие Входящие	Товары и услуги	Начисленные обязательства других	Начисленные обязательства органов гос. управления	Деньги	«Нулевой» поток	Договорные обязательства других с фиксированным сроком	Договорные обязательства органов гос. управления с фиксированным сроком
Товары и услуги	Бартер	Начисленные обязательства других, оплаченные товарами и услугами	Обязательства, начисляемые по покупкам, заработной плате и процентам	—	Трансферты, безвозмездные средства и дарения, полученные в форме товаров и услуг	Товары и услуги в счет погашения кредитов	Покупки, оплаченные в форме договорного или долгового обязательства
Начисленные обязательства других	Начисляемые поступления с продаж, сборы и доходы от собственности	—	—	—	Начисляемые налоги, безвозмездные трансферты и подарки	—	Выпущенный и еще не оплаченный долг органов гос. управления
Начисленные обязательства органов государственного управления	Начисленные обязательства органов гос. управления, оплаченные товарами и услугами	Зачет начисленных обязательств органов гос. управления против начисленных обязательств других	—	Платежи по обязательствам, начисленным по покупкам, заработной плате, процентам и трансфертам	Аннулирование или прощение начисленных обязательств органов гос. управления	Зачет начисленных обязательств органов гос. управления против договорных обязательств с фиксированным сроком других	Договорные обязательства с фиксированным сроком, выпускаемые для погашения непоплаченных кредитов
Деньги	—	Платежи, полученные по начисленным налогам, сборам, доходам от собственности и поступлениям с продаж	—	—	Полученные дарения и безвозмездные средства	Погашение кредитов	Заемствование
«Нулевой» поток	Дарение или безвозмездная передача предоставленных товаров и услуг — Предоставленные гос. товары и услуги	Начисленные обязательства других, аннулированные или прощенные	Обязательства органов гос. управления, начисляемые по трансфертам, дарениям и безвозмездным средствам	Предоставленные дарения и безвозмездные средства	—	Дарение или аннулирование задолженности по ссудам другим	Безвозмездная передача долговых обязательств органов управления другим
Договорные обязательства других с фиксированным сроком	Продажи в кредит на договорных условиях с фиксированным сроком или выдача кредитов в форме товаров и услуг	Кредитование с целью консолидирования начисленных обязательств других	Начисляемые обязательства органов гос. управления о предоставлении кредитов или покупке акций	Кредитование	Безвозмездная передача полученных договорных обязательств других с фиксированным сроком	Рефинансирование кредитов	Капитализация предприятий, имеющих задолженность перед органами гос. управления — Кредитование в форме долговых обязательств, выпущенных органами гос. управления
Договорные обязательства органов государственного управления с фиксированным сроком	Погашение долга в форме товаров и услуг — Продажи в обмен на ценные гос. бумаги	Начисленные обязательства других, оплаченные в форме долговых обязательств органов гос. управления	—	Погашение долга	Аннулирование или безвозмездная передача долга одним органом гос. управления другим	Погашение кредитов с помощью долговых обязательств, выпущенных органами гос. управления	Рефинансирование заимствования

Исключение составляют определенные операции комбинированного типа, связанные с договорными обязательствами с фиксированным сроком, речь о которых пойдет ниже в разделе II.A.6. Таким образом, за исключением справочных статей, в статистику на кассовой основе не должны включаться бартерные операции, дарения, безвозмездные передачи средств, налоговые платежи в форме товаров и услуг, дарения органов государственного управления другим в форме товаров и услуг или в форме долговых обязательств, обмен одних долговых обязательств на другие.

**230.** Выбор системы учета и отчетности определяется также и тем, когда должна происходить регистрация операций. Как следует из обсуждения стадий получения доходов и осуществления расходов и учета на кассовой основе в разделах II.A.1 и II.A.2, потоки должны регистрироваться только тогда, когда произведен фактический платеж, а не когда произошла поставка товаров и услуг, возникло обязательство органов управления по отношению к другим или возникло обязательство налогоплательщиков и других единиц по отношению к ним. Аналогичным образом, в операциях, связанных с предоставлением и получением кредитов, потоки должны регистрироваться тогда, когда произведен фактический платеж, а не когда имеет место выпуск, регистрация или поставка обязательств или ценных бумаг.

**231.** Стоимостная оценка потоков, учет которых ведется на кассовой основе, базируется на сумме фактических платежей. Независимо от стоимости (кроме реализации), которая может быть установлена на товары и услуги или ценные бумаги, купленные либо проданные органами государственного управления, стоимость потока оценивается как фактическая сумма уплаченных денег или фактическая стоимость договорных обязательств с фиксированным сроком. Оценка стоимости потоков в натуральной форме не производится, за исключением справочных статей (см. раздел II.A.7).

**232.** Хотя матрица на рис. 4 предназначена для выяснения взаимосвязи между различными потоками и системами данных, она не позволяет выявить типы потоков, в отношении которых государственные органы осуществляют платежи. Это связано с тем, что все денежные потоки (за исключением дарений и авансовых платежей) показываются в матрице как потоки в обмен на начисленные обязательства, подразумевая существование промежуточной стадии между возникновением и погашением обязательств. Для того чтобы классифицировать денежные потоки в соответствии с обратными потоками товаров и услуг, «нулевыми» потоками или потоками договорных обязательств с фиксированным сроком либо самих органов, либо принадлежащих другим, необходимо установить связь между возникновением и погашением обязательств и показать потоки платежей таким образом, чтобы они соответствовали тем потокам, в отношении которых эти обязательства были начислены. Такая классификация представлена в виде матрицы меньшего размера (рис. 7), в которой не представлены потоки начисленных обязательств, а ее обсуждение приводится в главе III, где такой подход взят в качестве исходной базы для построения аналитической структуры Руководства.

## II.A.5. Платежи через отдельные счета

**233.** *Когда незначительные суммы платежей проводятся через счета, отражающие операции с казначейством (казначейские счета) с запозданием или через казначейские счета, отчетность по которым не предоставляется, можно счесть, что такие платежи не относятся к сектору государственного управления. Тем не менее, когда через счета отдельных министерств и ведомств проходят значительные суммы, данные о которых не подаются, величина общих расходов должна исчисляться на основе платежей казначейства на счета этих единиц, за вычетом величины чистого прироста массы их депозитов, скорректированной на любые отдельные поступления.*

**234.** Предполагается, что платежи, проводимые через казначейские счета с запозданием или отчетность по которым не ведется, имеют небольшое значение в тех случаях, когда средства на этих счетах находятся в течение непродолжительного промежутка времени и общая сумма платежей не велика по сравнению с общими расходами государственных органов. Когда такие счета и соответственно хранимые на них наличные деньги и депозиты не

охватываются статистикой, выплаты казначейства таким единицам рассматриваются как платежи другим секторам экономики. Такой подход представляется приемлемым, если указанные платежи осуществляются через казначейские счета на регулярной основе и их суммы меняются незначительно, а в случае, когда средства на этих счетах держатся в основном в виде наличности, такой подход может являться просто необходимым компромиссом.

235. Однако в отношении крупных платежей, проходящих через министерства и ведомства, когда на их депозитах в течение длительного периода времени удерживаются значительные и варьирующиеся остатки средств, такой подход нежелателен. Это справедливо, например, в отношении выделения ассигнований или выпуска чеков казначейством или генеральным казначеем для передачи средств бюджетным ведомствам. В таких случаях при определении объема платежей министерств и ведомств по отношению к другим секторам должны быть учтены изменения в объеме их депозитов. Предполагая, что по счетам министерств проходят только платежи казначейства, такое увеличение массы депозитов может рассматриваться как запаздывание в осуществлении платежей другим секторам со стороны органов государственного управления, а ее сокращение - как ускорение расходования бюджетных средств. Если по этим же счетам проходят и другие поступления министерств, то для проведения соответствующих корректировок по ним необходимо иметь отдельные данные. Если корректировки, связанные с подобными запаздываниями и ускорениями, не делаются, данные о платежах, осуществляемых казначейством на счета министерства, могут значительным образом исказить информацию о платежах государственных органов по отношению к другим секторам экономики.

236. К аналогичным искажениям могут привести нескорректированные данные о платежах казначейства децентрализованным ведомствам, особенно если эти средства остаются неизрасходованными и оседают на счетах этих ведомств. Поэтому текущая информация об операциях децентрализованных ведомств, осуществляющих государственные программы, или об объеме депозитов на их счетах имеет важное значение. Такие данные зачастую могут играть ключевую роль не только для надежного измерения потоков фактических платежей от органов управления другим секторам экономики, но и для осуществления контроля за использованием государственных ресурсов и выполнением государственных программ.

## II.A.6. Платежи в форме долговых обязательств

237. Любая покупка товаров и услуг органами государственного управления, не связанная с немедленным производством наличного платежа, но ведущая к возникновению договорного обязательства с фиксированным сроком, должна отражаться в статистике как расходы и как заимствование средств. Любое погашение предоставленных кредитов путем налоговых платежей должно отражаться в статистике как доходы и как погашение долга.

238. Для обеспечения последовательности и согласованности в трактовке операций, платежи и поступления по которым имеют форму долговых обязательств, различные стадии таких операций должны рассматриваться как отдельные сделки. Некоторые государственные органы могут брать ссуды и погашать долги только через рынок капитала, а налоговые сборы и осуществление расходов производить только в форме наличных денежных средств. Естественно, что подобные операции будут отражаться в статистике отдельно. Некоторые государственные органы могут занимать деньги на рынке капитала и принимать в качестве налоговых платежей долговые обязательства, срок погашения которых наступил, в то время как другие могут осуществлять расходы, для финансирования которых они выпускают долговые обязательства или принимают договорные обязательства с фиксированным сроком, которые при наступлении срока погашения должны погашаться наличными. Такого рода доходы, расходы, заимствование и погашение долга должны показываться в статистике как отдельные операции, с тем чтобы обеспечить сравнимость данных для различных органов государственного управления, которые практикуют разные формы заимствования.

239. Ценные бумаги, которые выпускаются за наличные и могут быть использованы для уплаты налогов, должны показываться как заимствование при выпуске и одновременно как

налоговые поступления и погашение долга (плюс выплата процентов, если бумаги были реализованы по цене ниже номинала) при их погашении.

**240.** Когда какой-либо государственный орган осуществляет покупку, оплата которой производится ценной бумагой с фиксированным сроком или в форме договорного обязательства, погашаемого наличными, такая операция на момент покупки отражается одновременно как расходы и как заимствование, а при обмене обязательства на деньги — как погашение долга. Заимствование и расходы должны регистрироваться тогда, когда выполнены условия возникновения долгового обязательства, определенные в контракте на предоставление кредита поставщика. Такое заимствование обычно имеет место в тех случаях, когда доступ органов государственного управления к рынку капитала по приемлемым процентным ставкам ограничен, и поэтому становится выгодным брать кредиты у поставщиков - обычно у зарубежных поставщиков товаров производственного назначения с погашением на среднесрочной основе. В других случаях покупки, оплачиваемые в форме договорных обязательств с фиксированным сроком, могут включать приобретение земли с оплатой долгосрочными облигациями.

**241.** Подобные операции, представляющие собой комбинацию заимствования и приобретения товаров и услуг, осуществляемых органами управления, или сочетание операций по погашению кредитов и получению доходов, должны включаться в статистику государственных финансов в отличие от ряда других ситуаций, имеющих отношение к операциям с долговыми обязательствами государственных органов. Так, например, выпуск долга в неденежной форме, или безналичный выпуск с целью пополнения капитала государственного предприятия или выпуск в пользу какого-либо учреждения, на счет которого в дальнейшем будут поступать платежи процентов и/или суммы в счет погашения основного долга, не должен показываться как статья расходов. Тем не менее наличные выплаты процентов или уплата основной суммы такого долга (как и в случае с любым другим видом долга) по мере их осуществления несомненно должны учитываться, соответственно, как расходы и финансирование. Одной из форм государственной субсидии (не принимающей денежную форму), предоставляемой с отсрочкой, может выступать выпуск государственных ценных бумаг, погашение которых происходит при их использовании для уплаты налогов. Фактически они представляют собой налоговые кредиты, которые могут быть переданы другим, и поэтому не должны показываться в первичной статистике государственных финансов ни на момент их выпуска, ни на момент их получения в качестве налоговых платежей; их следует приводить в качестве справочных статей в таблице финансирования (Г.13) и в отдельных рабочих таблицах (см. рабочую таблицу 4), что для некоторых аналитических целей делает возможным их объединение с налоговыми поступлениями в денежной форме. Любой безналичный выпуск долга, погашение которого осуществляется в денежной форме, должен соответственно показываться как справочная статья в категории финансирования (Г.12) и приводиться в качестве дополнительных данных о неденежных потоках, обсуждаемых в разделе II.Б, но уже с большей степенью детализации.

**242.** Расходы, с которыми связано возникновение текущей задолженности по неоплаченным обязательствам (но не выпуск договорных долговых обязательств с фиксированным сроком), не должны включаться в статистику государственных финансов ни в статьи расходов, ни в категорию заимствования. Если консолидация текущей задолженности происходит посредством выпуска государственных ценных бумаг поставщикам, то на этот момент она должна отражаться как в расходах, так и в заимствовании. Изменения в величине текущей задолженности по неоплаченным обязательствам должны показываться как справочные статьи в таблице расходов и в таблице финансирования (статьи В.17 и Г.14) и, на более детальном уровне, как дополнительные данные о неденежных потоках (см. раздел II.Б).

**243.** К государственным покупкам, оплаченным с помощью ценных бумаг или долговых обязательств с фиксированным сроком, относятся официальные займы, полученные в натуральной форме от правительств других стран. Зарубежные органы управления и международные организации, предоставляющие ссуды для финансирования конкретных проектов и программ, зачастую при получении свидетельства о выполнении контрактов производят платежи непосредственно поставщикам товаров и услуг и извещают заемщика об

осуществлении такого платежа. В таких случаях в счетах органа-получателя следует показывать осуществление расходов на полученную сумму и одновременное получение ссуды в том же размере. Платежи поставщикам, осуществляемые кредиторами, регистрируются как в расходах, так и в заимствовании, создавая тем самым долговое обязательство. Однако официальные трансферты, полученные в натуральной форме, не должны включаться ни в данные о расходах, ни в данные об официальных трансфертах, кроме как в виде справочной статьи в таблице доходов и полученных официальных трансфертов (А.28).

**243.** Другой тип операций, оказывающих влияние на данные о доходах, связан с предоставлением кредита налогоплательщикам. В некоторых странах, например, в странах французской бюджетной системой, налогоплательщикам разрешено производить оплату таможенных пошлин с помощью простых векселей, которые принимаются казначейством, выступающим в качестве банковского учреждения (как часть сектора финансовых учреждений, а не часть сектора государственного управления), и переучитываются им в центральном или любом другом банке, либо хранятся до наступления срока их оплаты несколькими месяцами позже. Ввиду того, что кредит, предоставляемый налогоплательщикам посредством таких таможенных векселей, считается предоставленным через банковскую функцию казначейства либо прочими финансовыми учреждениями, а не непосредственно органами управления, уплата налогов в форме таможенных векселей должна отражаться в счетах этих органов как получение доходов. Однако если это не связано с выполнением функций финансовых учреждений, просроченные налоговые платежи показываются как доходы только в том случае, когда имеет место фактическое получение средств.

## II.A.7. Операции в натуральной форме

**244.** *Данные статистики государственных финансов не должны включать — либо включать только в качестве справочных статей — ни бартерные потоки товаров и услуг, ни потоки товаров и услуг, в обмен на которые не существует встречных потоков платежей в форме наличных денег или в форме договорных обязательств с фиксированным сроком.*

**245.** При рассмотрении операций, связанных с потоками товаров и услуг, движущихся в одном направлении, и потоками платежей в денежной форме либо в форме долговых обязательств, движущихся в обратном направлении, в статистике государственных финансов регистрации подлежат только потоки платежей. Однако существуют такие операции, в которых в обоих направлениях движутся только потоки товаров и услуг, то есть потоки платежей в денежной форме или в форме долговых обязательств отсутствуют, либо операции, в которых товары и услуги движутся только в одном направлении и при этом не существует обратных потоков платежей. Подобные операции в натуральной форме не должны включаться в статистику, однако, если они представляют особый аналитический интерес или важны для принятия каких-либо решений, их следует приводить как справочные статьи.

**246.** Операции, в которых потоки товаров и услуг движутся в обоих направлениях, или, другими словами, бартерные сделки, могут включать различные формы обмена имуществом, товарами или услугами между различными государственными органами или между этими органами и отдельными лицами и предприятиями. Так, два государственных органа могут договориться об обмене землей или зданиями либо о предоставлении друг другу услуг на взаимовыгодных условиях, не требующих каких-либо платежей. При этом понесенные единицами затраты, связанные с предоставлением услуг, такие как заработная плата рабочих и служащих или приобретение материалов, должны отражаться как расходы этих единиц, а потоки услуг, предоставленных или полученных ими в обмен, в данных показываться не будут.

**247.** Одной из форм бартера является частичная оплата труда государственных служащих в натуральной форме в виде предоставления жилья, продуктов питания, одежды или других товаров и услуг, предоставляемых бесплатно или по сниженным ценам. При составлении национальных счетов стоимостное выражение такой оплаты труда работников прибавляется к сумме заработной платы, выплаченной им в форме наличных денег, с тем чтобы более полно отразить объем услуг, предоставляемых государственными служащими, который является одним из компонентов валового внутреннего продукта (ВВП). Однако в статистике



государственных финансов подобные выплаты в натуральной форме входят не в оплату труда (В.1.1), а включаются в прочие покупки товаров и услуг (В.1.3), где отражаются платежи органов государственного управления за покупку жилья, продуктов питания, одежды или других товаров и услуг, предоставляемых работникам этих органов в качестве части оплаты их труда.

**248.** При рассмотрении операций, в которых потоки товаров и услуг движутся в одном направлении, а в обратном направлении отсутствуют какие-либо потоки платежей в форме денег или долговых обязательств, следует различать потоки, направленные от органов управления, и потоки, движущиеся по направлению к ним. Так как главная функция органов государственного управления заключается в предоставлении обществу нерыночных товаров и услуг для коллективного потребления, то потоки товаров и услуг от этих органов при отсутствии обратных потоков платежей являются основным видом выполняемой ими деятельности. Ввиду того что этот процесс не связан с продажами, на основании которых было бы возможно оценить стоимость исходящих потоков, в национальных счетах предполагается, что она равняется величине затрат органов управления на приобретение товаров и услуг, необходимых для производства данного объема продукции. В статистике государственных финансов не предпринимается попытки по измерению потоков товаров и услуг, движущихся от органов государственного управления к обществу. Их стоимость отражается только как приобретение материальных ресурсов, используемых для производства товаров и услуг, позднее предоставляемых обществу в натуральной форме и, как правило, бесплатно. Тем не менее, для целей аналитического характера в качестве справочных статей в таблице расходов приводятся данные об отдельных потоках товаров и услуг, предоставляемых в натуральной форме, которые движутся от государственных органов к различным группам общества, будь то за границу или на другие уровни государственного управления (В.16).

**249.** В статистику государственных финансов также не включаются операции с потоками товаров и услуг, поступающих к органам государственного управления, которые не предполагают встречных потоков платежей в форме денег или долговых обязательств. Так, налоги, собираемые в натуральной форме, вообще не должны регистрироваться, за исключением тех случаев, когда они показываются как продажи, если имеет место продажа товаров, полученных в качестве налогового платежа. Дарения в натуральной форме в виде зданий, картин, земли и т.д., полученные государственными органами, не должны отражаться в статистике, кроме как в качестве справочных статей (А.29) за исключением случаев, когда они продаются. Наиболее распространенным примером подобного рода операций являются официальные трансферты в натуральной форме, полученные от иностранных правительств, международных организаций или органов государственного управления других уровней. Они могут представлять собой разнообразные товары и услуги, такие как новая или бывшая в употреблении военная техника, продукты питания для оказания гуманитарной помощи, строительство дорог и больниц, предоставление технической помощи и подготовка кадров, осуществляемая либо на территории страны, предоставляющей такого рода помощь, либо в стране, ее получающей. Так как такие безвозмездно полученные или безвозмездно переданные трансферты в натуральной форме не предполагают каких-либо платежей в денежной форме или в форме долговых обязательств, они не отражаются в статистике государственных финансов. Однако ввиду того, что они оказывают влияние на потребление или на процессы капиталобразования в стране или регионе-получателе, такие данные представляют интерес для аналитических целей и включаются в справочные статьи в таблице доходов и полученных официальных трансфертов (А.28).

**250.** Для включения данных об операциях в натуральной форме в дополнительные статьи необходимо, чтобы их регистрация была произведена на момент поставки товаров или предоставления услуг. Указываемые суммы, как правило, должны оцениваться на основе данных, предоставленных стороной-донором; независимых оценок по возможности следует избегать.

## II.B. Дополнительные данные о доходах и расходах неденежного характера

**251.** По возможности необходимо обеспечить сбор дополнительных статистических данных о тех этапах получения доходов и осуществления расходов, на которых они имеют неденежный характер, что может оказать незаменимую помощь для адекватной организации деятельности органов государственного управления.

**252.** Статистика на основе данных о платежах сама по себе не может удовлетворить все потребности экономического и финансового анализа, предпринимаемого с целью оценки работы органов управления и того влияния, которое они оказывают на функционирование экономики. Данные о платежах должны быть дополнены данными о заключенных государственных органами контрактах, которые оказывают влияние на деятельность поставщиков и занятость населения, и также данными о неоплаченных правительственных счетах, определяющих спрос на банковский кредит со стороны предпринимателей. Кроме того, каждая стадия формирования доходов и осуществления расходов или их комбинация играют важную роль в решении определенных задач, стоящих перед системой государственного управления, таких как управление внутренними финансами, финансовый контроль, осуществляемый центральными бюджетными органами, функционирование налоговой системы, эффективное регулирование работы казначейства посредством контроля над принимаемыми им обязательствами, регулирование притока и оттока наличных денег, подотчетность ревизионным и законодательным органам. При организации работы органов управления адекватным образом составленная статистика, преследующая такие цели, является важным дополнением к статистике, составляемой на основе данных о фактических платежах.

**253.** Так, с аналитической точки зрения важное значение может иметь различие, существующее между следующими стадиями расходования средств, перечисленными ранее в разделе II.A.1: (1) бюджетные предложения и оценки; (2) ассигнования; (3) распределение или выделение ассигнований; (4) принятие обязательств по осуществлению расходов; (5) поставки; (6) платежные поручения; (7) выпущенные чеки и гарантии; (8) чеки оплаченные. Может оказаться полезным составление статистических данных, которые отражали бы:

- а) изменения в проекте бюджета в сторону уменьшения или увеличения (1-2);
- б) бюджетные ассигнования, в которых отказано или которые еще ожидают распределения со стороны исполнительных органов (2-3);
- в) наделение полномочиями по принятию обязательств (или расходованию) еще не состоялось (3-4);
- г) принятие обязательств по осуществлению расходов на поставки, получение которых еще предстоит (4-5);
- д) поставки полученные, по которым еще не были выпущены платежные поручения (5-6);
- е) платежные поручения выписанные, по которым чеки еще не были выпущены или оплачены, иногда называемые «текущей задолженностью» (6-7 или 6-8);
- ж) чеки выпущенные, но еще не оплаченные, как правило, определяемые как «чеки в процессе инкассации» или «платежные документы в пути» (7-8).

**254.** Статистические данные для каждой из этих стадий могут быть представлены в виде отдельных таблиц или объединены в единую таблицу с целью изучения динамики их изменения, как это показано в рабочей таблице 1. Не все из перечисленных компонентов имеются в различных странах, но по-видимому, составление данных для каждой из стадий, которые применимы к данной стране, было бы полезным. При необходимости отдельные таблицы могут быть составлены для отдельных программ или функций, подобно тому как это показано в рабочей таблице 2 на примере заключения контрактов на строительство скоростных шоссе дорог.

**255.** Для конкретных бюджетных систем могут быть использованы более специализированные таблицы. Так в рабочей таблице 3 приводится один из возможных

примеров данных об ассигнованиях и платежных поручениях в бюджетной системе, где разрешается перенос средств на следующий год до истечения срока разрешения на их использование. Из таблицы видно, что в рамках общих бюджетных ассигнований каждого года в доле перенесенных на следующий год неиспользованных ассигнований, а также платежных поручений, в отношении которых чеки еще не были выписаны, могут происходить значительные колебания. Рост объема ассигнований или платежных поручений, перенесенных на следующий период, должен служить сигналом для исполнительных властей о росте спроса на денежные средства, который, оставшись неудовлетворенным, приведет к увеличению суммы текущей задолженности.

**256.** В некоторых странах текущая задолженность может приобретать важное значение, в силу того что органы государственного управления могут задерживать оплату полученных товаров и услуг и накапливать значительные объемы невыплаченных обязательств. Следует отметить, что в некоторых странах термин «текущая задолженность» означает не невыплаченные обязательства, а неконсолидированную часть непогашенных государственных ценных бумаг, проданных со сроком погашения менее одного года. Однако в настоящем Руководстве данный термин используется для обозначения накопленного объема текущей задолженности по невыплаченным обязательствам. Хотя такие обязательства не учитываются в статистике ни в категории расходов, ни в данных о финансировании, они могут оказывать серьезное влияние на состояние денежно-кредитной сферы. Предприятия, осуществляющие поставки товаров и услуг для государственных органов и не получающие за них платежей, вынуждены обращаться к банковской системе за дополнительными кредитами, вызывая тем самым рост косвенного финансирования сектора государственного управления через банковскую систему. Такая динамика событий важна для проведения анализа состояния экономики и денежно-кредитной сферы и поэтому должна отражаться в специальных дополнительных таблицах, где приводятся данные об уровне текущей задолженности, а также показываться в виде отдельной справочной статьи, отражающей изменения в величине текущей задолженности, к таблицам основных показателей статистики государственных финансов (В.17 и Г.14). Однако возможность получения данных о текущей задолженности в различных странах в значительной степени определяется существованием соответствующих счетов для ведения учета поставленных товаров или выписанных платежных поручений, в отношении которых чеки и гарантии еще не были выпущены.

**257.** Другой формой долга органов управления, не показываемого в статистике на кассовой основе, являются отсроченные налоговые кредиты, предоставляемые посредством безналичного выпуска государственных ценных бумаг, погашаемых при их принятии в качестве налоговых платежей. Рабочая таблица 4 содержит статистические данные о выпуске и погашении таких сертификатов о предоставлении налоговых кредитов, которые могут быть использованы наряду с данными на кассовой основе. Ввиду того что такие сертификаты выпускаются или погашаются не в обмен на наличные деньги или товары и услуги, данные о них не включаются в категории расходов, доходов и финансирования иначе как в виде справочной статьи (Г.13).

**258.** Дополнительные статистические данные о различных стадиях сбора налогов также могут пролить свет на другие аспекты деятельности органов управления. Такие данные могут относиться, например, к датам регистрации, связанным с различными стадиями сбора подоходных налогов, таким как дата получения дохода, дата оценки размера налога, дата платежа налога. Как отмечено выше, исчисление налога может быть основано на величине текущих доходов, либо доходов предыдущего года или более ранних лет, а если речь идет о просроченных налоговых платежах, то позднее могут проводиться дополнительные оценки. В рабочей таблице 5 приводятся статистические данные о налоговых сборах за каждый год, полученные на основе просроченных сумм и сумм доходов, заработанных в каждом из предыдущих лет. Такой анализ источников роста доходов должен помочь в соотношении полученных налоговых сборов с тем годом, когда был заработан доход, а также в оценке перспектив в отношении будущих доходов.

[РТ 1] Рабочая таблица 1. Стадии расходования средств  
(совокупные величины на конец периода в миллионах единиц национальной валюты)

	Год n				Год n+1			
	Март	Июнь	Сент.	Дек.	Март	Июнь	Сент.	Дек.
1. Бюджетные предложения	1587	1587	1753 <sup>1</sup>	1753	1926	1926	2083 <sup>1</sup>	2083
2. Бюджетные ассигнования	1521	1521	1675 <sup>2</sup>	1675	1817	1817	1948 <sup>2</sup>	1948
3. Распределение бюджетных ассигнований	380	764	1297	1671	454	908	1452	1929
4. Новые обязательства по осуществлению расходов (контракты и заказы)	416 <sup>3</sup>	761	1286	1663	497 <sup>3</sup>	893	1438	1906
5. Поставки	321	715	1221	1594	449	860	1427	1883
6. Платежные поручения	315	707	1204	1590	430	843	1272	1841
7. Чеки выпущенные	313	698	1173	1576	422	830	1253	1817
8. Чеки оплаченные	302	667	1129	1518	428	798	1187	1746
Разница между стадиями								
а. Бюджетные предложения в сторону уменьшения (1—2)	66	66	78	78	109	109	135	135
б. Ассигнования, ожидающие распределения (2—3)	1141	757	378	4	1363	909	496	19
в. Неиспользованные ассигнования (3—4)	13	3	11	8	26	15	14	23
г. Обязательства, ожидающие поставки (4—5)	95	46	65	69	48	33	11	23
д. Поставки, ожидающие платежных поручений (5—6)	6	8	17	4	19	17	155	42
е. Платежные поручения, ожидающие выпуска чеков (6—7)	2	9	31	14	8	13	19	24
ж. Чеки, выпущенные, ожидающие оплаты (7—8)	11	31	44	58	—6	32	66	71

<sup>1</sup>Отражает дополнительные предложения.

<sup>2</sup>Отражает дополнительные ассигнования.

<sup>3</sup>Включает обязательства, перенесенные с прошлого года, которые увеличились до 49 в году n и до 69 в году n+1.

[РТ 2] Рабочая таблица 2. Расходы органов государственного управления, связанные с контрактами на строительство высокоскоростных шоссе дорог (совокупные величины в миллионах единиц национальной валюты)

	Год n				Год n+1				Год n+2			
	Март	Июнь	Сент.	Дек.	Март	Июнь	Сент.	Дек.	Март	Июнь	Сент.	Дек.
1. Бюджетные ассигнования	200	200	200	200	300	300	300	300	320	320	320	320
2. Бюджетные распределения	200	200	200	200	300	300	300	300	320	320	320	320
3. Заключенные контракты	45	85	105	185	200	200	300	300	—	140	320	320
4. Завершенные работы	30	85	95	185	—	150	200	290	—	140	220	320
5. Промежуточные выплаты	20	60	65	145	40 <sup>1</sup>	—	200	290	—	140	140	320
6. Ассигнования, для которых контракты еще не были заключены (2—3)	155	115	95	15	100	100	—	—	320	180	—	—
7. Работы по заключенным контрактам, подлежащие завершению (3—4)	15	—	10	—	200	50	100	10	—	—	100	—
8. Работы завершенные, но еще не оплаченные (4—5)	10	25	30	40	—	150	—	—	—	—	80	—

<sup>1</sup>Платежи относятся к работам, завершенным в предыдущем году.

[РТ 3] Рабочая таблица 3. Бюджетные ассигнования, перенесенные остатки средств, ассигнования с истекшим сроком использования и общий объем выущенных платежных поручений

	Для текущего бюджетного года					Для предыдущих бюджетных лет			Всего бюджетные годы		
	Первоначальные бюджетные ассигнования	Последующие добавления	Всего бюджетных ассигнований	Платежные поручения, выущенные	Ассигнования, перенесенные	Ассигнования с истекшим сроком использования	Платежные поручения, внесенные	Платежные поручения, выущенные под ассигнования, внесенные		Всего платежных поручений	Всего платежных поручений
<i>(В миллионах единиц национальной валюты)</i>											
<b>Текущие расходы</b>											
Год n	9285	2109	11394	10878	198	318	...	825	...	...	156
Год n+1	11166	1326	12492	12045	171	276	156	159	315	12360	87
Год n+2	13419	2673	16092	14892	885	315	87	153	240	15132	324
Год n+3	18228	4236	22464	21024	849	591	324	825	1149	22173	408
Год n+4	22176	5985	28161	26877	834	450	408	774	1182	28059	651
<b>Капитальные расходы</b>											
Год n	4434	2208	6642	4533	1650	459	...	897	...	...	219
Год n+1	4599	3804	8403	7308	660	435	219	1464	1683	8991	249
Год n+2	6918	6177	13095	11640	1278	177	249	624	873	12513	144
Год n+3	11517	5907	17424	15033	2238	153	144	888	1032	16065	645
Год n+4	17121	3993	21114	17547	3192	375	645	1935	2580	20127	1962
<b>Государственный долг</b>											
Год n	2868	3249	6117	5793	105	219	...	903	...	...	465
Год n+1	3051	1305	4356	4158	57	141	465	54	519	4677	48
Год n+2	3954	387	4341	3963	378	—	48	39	87	4050	78
Год n+3	4341	510	4851	4107	744	—	78	150	228	4335	36
Год n+4	5763	297	6060	5526	534	—	366	444	810	6336	1116
<b>Всего</b>											
Год n	16587	7566	24153	21204	1953	996	...	2625	...	...	840
Год n+1	18816	6435	25251	23511	888	852	840	1677	2517	26028	384
Год n+2	24291	9237	33528	30495	2541	492	384	816	1200	31695	546
Год n+3	34086	10653	44739	40164	3831	744	546	1863	2409	42573	1419
Год n+4	45060	10275	55335	49950	4560	825	1419	3153	4572	54522	3729
<i>(В процентах к общей сумме бюджетных ассигнований)</i>											
<b>Текущие расходы</b>											
Год n	81,5	18,5	100,0	95,5	1,7	2,8	...	7,2	...	...	1,4
Год n+1	89,4	10,6	100,0	96,4	1,4	2,2	1,2	1,3	2,5	98,9	0,7
Год n+2	83,4	16,6	100,0	92,5	5,5	2,0	0,5	1,0	1,5	94,0	2,0
Год n+3	81,1	18,9	100,0	93,6	3,8	2,6	1,4	3,7	5,1	98,7	1,8
Год n+4	78,7	21,3	100,0	95,4	3,0	1,6	1,5	2,7	4,2	99,6	2,3
<b>Капитальные расходы</b>											
Год n	66,8	33,2	100,0	68,2	24,9	6,9	...	13,5	...	...	3,3
Год n+1	54,7	45,3	100,0	87,0	7,8	5,2	2,6	17,4	20,0	107,0	3,0
Год n+2	52,8	47,2	100,0	88,9	9,8	1,3	1,9	4,8	6,7	95,6	1,1
Год n+3	66,1	33,9	100,0	86,3	12,8	0,9	0,8	5,1	5,9	92,2	3,7
Год n+4	81,1	18,9	100,0	83,1	15,1	1,8	3,0	9,2	12,2	95,3	9,3
<b>Государственный долг<sup>1</sup></b>											
Год n	46,9	53,1	100,0	94,7	1,7	3,6	...	14,8	...	...	7,6
Год n+1	70,0	30,0	100,0	95,5	1,3	3,2	10,7	1,2	11,9	107,4	1,1
Год n+2	91,1	8,9	100,0	91,3	8,7	0,0	1,1	0,9	2,0	93,3	1,8
Год n+3	89,5	10,5	100,0	84,7	15,3	0,0	1,6	3,1	4,7	89,4	7,5
Год n+4	95,1	4,9	100,0	91,2	8,8	0,0	6,1	7,3	13,4	104,6	18,4
<b>Всего</b>											
Год n	68,7	31,3	100,0	87,8	8,1	4,1	...	10,9	...	...	3,5
Год n+1	74,5	25,5	100,0	93,1	3,5	3,4	3,3	6,7	10,0	103,1	1,5
Год n+2	72,4	27,6	100,0	90,9	7,6	1,5	1,2	2,4	3,6	94,5	1,6
Год n+3	76,2	23,8	100,0	89,8	8,6	1,6	1,2	4,2	5,4	95,2	3,2
Год n+4	81,4	18,6	100,0	90,3	8,2	1,5	2,5	5,7	8,2	98,5	6,7

<sup>1</sup>Включает выплату процентов и основной суммы долга.

[PT 4] Рабочая таблица 4. Выпуск и погашение сертификатов о предоставлении налогового кредита  
(в миллионах единиц национальной валюты)

		Сертификаты, выпущенные		Сертификаты, погашенные через уплату:			Всего	Совокупное количество погашенных сертификатов	Сумма непогашенных сертификатов
		В течение месяца	Совокупная величина	Подготовленный налог	Налог с продаж	Таможенные пошлины			
Год n	Апрель	41		(ВЫПУСК НАЧАТ)					
	Май	72							
	Июнь	73							
	Июль	91							
	Август	140							
	Сентябрь	88							
	Октябрь	94							
	Ноябрь	103							
	Декабрь	93							
	Всего	800	800					0	800
	Год n+1	Январь	114						
		Февраль	141						
Март		135							
Апрель		129		15	0	0	15		
Май		187		54	7	0	61		
Июнь		136		64	0	1	65		
Июль		121		88	6	3	97		
Август		100		87	4	1	92		
Сентябрь		175		89	16	5	110		
Октябрь		137		77	0	13	90		
Ноябрь		170		91	15	10	116		
Декабрь		118		19	19	9	47		
Всего	1663	2463	584	67	42	693	693	1770	
Год n+2	Январь	138		45	54	7	106		
	Февраль	135		138	5	8	151		
	Март	154		159	11	7	177		
	Апрель	166		106	1	3	110		
	Май	192		136	22	8	166		
	Июнь	214		176	2	6	184		
	Июль	221		122	7	8	137		
	Август	190		113	0	15	128		
	Сентябрь	252		136	19	18	173		
	Октябрь	238		133	0	21	154		
	Ноябрь	159		62	22	25	109		
	Декабрь	165		29	12	21	62		
Всего	2224	4687	1355	155	147	1657	2350	2337	
Год n+3	Январь	233		42	40	25	107		
	Февраль	156		187	17	17	221		
	Март	155		166	16	8	190		
	Апрель	213		106	0	18	124		
	Май	259		124	47	34	205		
	Июнь	203		240	4	23	267		
	Июль	267		169	31	21	221		
	Август	159		131	0	12	143		
	Сентябрь	206		148	33	30	211		
	Октябрь	226		137	2	20	159		
	Ноябрь	233		135	37	38	210		
	Декабрь	225		19	0	44	63		
Всего	2535	7222	1604	227	290	2121	4471	2751	