

---

**РУКОВОДСТВО ПО СТАТИСТИКЕ**

---

**ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

---

**2001 ГОДА**

---

**СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ**

---

**ОХВАТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА  
И РАЗДЕЛЕНИЕ ЕГО НА СЕКТОРЫ**



**Пол Коттерелл (ЭКСПЕРТ МВФ)  
ПРИ УЧАСТИИ ЭТАНА УАЙСМАНА И ТОБАЙАСА УИКЕНЗА  
ДЕКАБРЬ 2006 ГОДА**

---

<b>I. Введение.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Институциональные единицы .....</b>	<b>3</b>
А. Общий обзор .....	3
В. Резидентная принадлежность.....	4
<b>III. Охват сектора государственного управления и государственного сектора.....</b>	<b>5</b>
А. Введение.....	5
В. Идентификация сектора государственного управления и государственного сектора.....	6
Дерево решений для единиц органов государственного управления и других государственных единиц .....	6
Определение контроля.....	7
Рыночный или нерыночный производитель.....	10
Сфера наблюдения, охват и согласованность .....	13
<b>IV. Компоненты сектора государственного управления .....</b>	<b>13</b>
А. Виды структур сектора государственного управления .....	13
Бюджетные структуры.....	14
Единицы социального обеспечения .....	14
Некоммерческие организации.....	15
Другие внебюджетные структуры .....	15
В. Разделение сектора государственного управления на подсекторы .....	16
Подсектор центрального правительства .....	17
Подсектор региональных органов управления.....	18
Подсектор местных органов управления .....	19
Подсектор социального обеспечения.....	19
<b>V. Государственные корпорации.....</b>	<b>20</b>
А. Государственные финансовые корпорации .....	20
Центральный банк.....	20
Другие депозитные корпорации .....	20
Страховые корпорации и пенсионные фонды.....	21
Другие финансовые посредники.....	21
Вспомогательные финансовые единицы .....	21
В. Государственные нефинансовые корпорации .....	22
С. Разделение государственного сектора на подсекторы.....	22
<b>VI. Примеры использования дерева решений для разделения на секторы.....</b>	<b>22</b>
А. Государственное министерство или департамент.....	23
В. Транспортный парк органа государственного управления .....	23
С. Транспортный парк государственной корпорации .....	23
D. Магазин при музее .....	24

## Содержание

Е. Университет, учрежденный как некоммерческая организация.....	24
Ф. Совместные операции.....	25
<b>Рисунок 1. Государственный сектор и его связь с другими институциональными секторами .....</b>	<b>6</b>
<b>Рисунок 2. Разделение государственных структур на секторы.....</b>	<b>10</b>
<b>Приложение 1. Факторы, которые следует учитывать при определении контроля .....</b>	<b>30</b>
<b>Приложение 2. Определение границы между категориями «рыночный» и «нерыночный». Понятие экономически значимых цен .....</b>	<b>36</b>

## Рабочее резюме

Взвешенная налогово-бюджетная политика требует высококачественной налогово-бюджетной статистики. Важнейшими характеристиками такой статистики являются охват и разделение на секторы. Разбивка экономики на различные секторы и подсекторы позволяет наблюдать взаимодействия между разными частями экономики, которые необходимо измерять и анализировать для целей разработки и проведения экономической политики. В частности, для формулирования, проведения и мониторинга налогово-бюджетной политики аналитики должны располагать информацией об органах государственного управления и принадлежащих им государственных корпорациях.

Целесообразно определить сектор государственного управления, за счет чего можно отделить нерыночную деятельность органов государственного управления от деятельности остальной экономики, поскольку полномочия, мотивация и функции органов государственного управления отличаются от других секторов. Информация по более широкому государственному сектору тоже полезна, поскольку органы государственного управления часто решают задачи своей государственной политики через деятельность государственных корпораций (например, железных дорог, авиакомпаний, предприятий коммунального хозяйства и государственных финансовых корпораций).

Органы государственного управления одной страны могут структурировать государственный сектор иначе, чем органы государственного управления другой страны. Например, одно государство может сделать выбор в пользу оказания медицинских услуг напрямую, другое может предоставлять такие услуги с использованием государственных корпораций, третье может предоставить их оказание частному сектору, а еще одно — остановиться на том или ином сочетании этих вариантов. Поэтому понимание охвата органов государственного управления и государственных корпораций, которые они контролируют, важно не только для внутреннего налогово-бюджетного анализа, но и при проведении международных экономических сопоставлений.

В настоящем документе рассматривается охват сектора государственного управления и государственного сектора и относительно подробно обсуждаются их компоненты. В нем также приводится дерево решений для идентификации единиц органов государственного управления и других единиц государственного сектора, которое основано на двух принципиальных вопросах: 1) кто контролирует данную единицу? и 2) является ли она рыночным или нерыночным производителем? Использование дерева решений иллюстрируется на примерах. Текст дополняется двумя приложениями: в приложении 1 изложены факторы, которые следует учитывать при решении вопроса о контроле, а приложение 2 касается разграничения между рыночными и нерыночными единицами.

Данный документ развивает обсуждение вопросов охвата, представленное в *«Руководстве по статистике государственных финансов 2001 года»*, и опирается на материал, подготовленный в процессе подготовки новой редакции *«Системы национальных счетов 1993 года»*.

## Охват государственного сектора и разделение его на секторы<sup>1</sup>

*Цель настоящей справочной записки заключается в том, чтобы представить составителям и пользователям налогового-бюджетной статистики указания в отношении надлежащего охвата структур государственного сектора и разделения их на секторы в соответствии с рекомендациями «Руководства по статистике государственных финансов 2001 года» (РСГФ 2001 года).*

### I. ВВЕДЕНИЕ

Взвешенная налогово-бюджетная политика требует высококачественной налогово-бюджетной статистики. Важнейшими характеристиками такой статистики являются охват и разделение на секторы. Разбивка экономики на различные секторы и подсекторы позволяет наблюдать взаимодействия между разными частями экономики, которые необходимо измерять и анализировать для целей разработки и проведения экономической политики. В частности, для формулирования, проведения и мониторинга налогово-бюджетной политики аналитики должны располагать информацией об органах государственного управления и принадлежащих им государственных корпорациях.

Целесообразно определить сектор государственного управления, за счет чего можно отделить нерыночную деятельность органов государственного управления от деятельности остальной экономики, поскольку полномочия, мотивация и функции органов государственного управления отличаются от других секторов. Органы государственного управления обладают обеспечиваемыми принудительными санкциями полномочиями собирать налоги и иные обязательные сборы и принимать законы, которые влияют на деятельность других экономических единиц. Органы государственного управления также устанавливают нормативную основу, в соответствии с которой осуществляют свою деятельность другие единицы. Их внимание сосредоточено на предоставлении общественных товаров и услуг, а не на максимизации прибыли, и основные направления экономической деятельности органов государственного управления заключаются в следующем:

- принятие ответственности за предоставление обществу товаров и услуг на нерыночной основе либо для коллективного потребления (например, государственное управление, оборона и обеспечение законности и правопорядка), либо для индивидуального потребления (образование, здравоохранение, жилищные услуги и услуги в области культуры);

---

<sup>1</sup> В настоящей записке непосредственно и исключительно рассматриваются вопросы, которые сказываются на консолидации институциональных единиц в секторе государственного управления. В РСГФ 2001 года также рекомендуется составлять данные по более широкому спектру групп, в которые могут объединяться единицы государственного сектора, в том числе по нефинансовому государственному сектору, государственному сектору без денежно-кредитной сферы и государственному сектору в целом. В отношении этих групп применяются сходные принципы консолидации, которые будут рассмотрены в отдельной записке.

## 2 Справочный материал к РСГФ 2001 года

- перераспределение доходов и имущества посредством трансфертных платежей (налогов или социальных пособий).

Информация по более широкому государственному сектору тоже полезна, поскольку органы государственного управления часто решают задачи своей государственной политики за счет деятельности государственных корпораций (например, железных дорог, авиакомпаний, предприятий коммунального хозяйства и государственных финансовых корпораций). Для этого они могут, например, требовать, чтобы корпорация обслуживала те зоны страны, которые в противном случае остались бы за рамками ее охвата, и/или устанавливать субсидированные цены, в том числе предоставляя кредиты под низкие проценты. В результате деятельность государственной корпорации приносит пониженную прибыль или убытки. Такая деятельность с целью реализации государственной политики называется квазифискальными операциями.

Налогово-бюджетные данные могут составляться отдельно для подсекторов сектора государственного управления (центральное правительство — бюджетные, внебюджетные единицы и фонды социального обеспечения — региональные органы управления и местные органы управления). Сектор государственного управления вместе с подсекторами нефинансовых и финансовых государственных корпораций (включая центральный банк) составляют государственный сектор в целом. Информация по этим подсекторам может консолидироваться в самые разные полезные наборы налогово-бюджетных данных. Например, консолидированное центральное правительство, консолидированный сектор государственного управления, консолидированный нефинансовый государственный сектор, консолидированный государственный сектор без денежно-кредитной сферы (то есть за исключением центрального банка) и консолидированный государственный сектор.

Органы государственного управления одной страны могут структурировать государственный сектор иначе, чем органы государственного управления другой страны. Например, одно государство может сделать выбор в пользу оказания медицинских услуг напрямую, другое может предоставлять такие услуги с использованием государственных корпораций, третье может предоставить их оказание частному сектору, а еще одно — остановиться на том или ином сочетании этих вариантов. Поэтому понимание охвата органов государственного управления и государственных корпораций, которые они контролируют, важно не только для внутреннего налогово-бюджетного анализа, но и при проведении международных экономических сопоставлений.

Чтобы дать общее представление об охвате налогово-бюджетной статистики, рекомендуем в *РСГФ 2001 года*, настоящая справочная записка начинается с краткой характеристики структурных блоков, которые составляют национальную экономику (раздел II). Далее, в разделе III, описывается охват сектора государственного управления и государственного сектора. В нем также приводится дерево решений для идентификации единиц органов государственного управления и других единиц государственного сектора, которое основано на двух принципиальных вопросах: 1) кто контролирует данную единицу? и 2) является ли она рыночным или нерыночным производителем? В разделе IV относительно подробно рассматриваются компоненты сектора государственного управления, а в разделе V — государственные корпорации. В разделе VI на примерах иллюстрируется применение дерева решений. Текст дополняется двумя приложениями: в приложении I изложены факторы,

которые следует учитывать при решении вопроса о контроле, а приложение 2 касается разграничения между рыночными и нерыночными единицами.

## II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ

### А. Общий обзор

Основным структурным блоком макроэкономической статистики является институциональная единица. Это единица, для которой осуществляется сбор информации относительно ее экономической деятельности и объединение этой информации в качестве статистики. Институциональная единица определяется как *экономическая структура, которая может от своего имени владеть активами, принимать обязательства и осуществлять экономическую деятельность и операции с другими структурами*. Иными словами, институциональная единица представляет собой структуру, которая может осуществлять экономическую деятельность от своего собственного имени и нести непосредственную ответственность и быть подотчетной за такие действия. В частности, она в состоянии владеть активами и принимать обязательства от собственного имени; и для единицы составляется полный комплект счетов (включая баланс) или же представляется возможным и целесообразным составить для нее полный комплект счетов.

К институциональным единицам могут быть отнесены два основных вида структур: а) домашние хозяйства и б) юридические лица и общественные организации, существование которых признается независимо от лиц или других структур, которые могут владеть ими или контролировать их. Отдельные члены домашних хозяйств, в состав которых входит несколько человек, не считаются независимыми институциональными единицами, поскольку многие активы находятся в совместной собственности, обязательства принимаются совместно, доход часто объединяется, а решения относительно расходов принимаются коллективно для домашнего хозяйства в целом. Второй вид единиц — юридические лица или общественные организации — включает корпорации, некоммерческие организации и единицы органов государственного управления. Корпорации производят товары и услуги для рынка и могут быть источником прибыли для своих владельцев, тогда как единицы органов государственного управления преимущественно производят товары и услуги на нерыночной основе. Некоммерческие организации (НКО) могут быть рыночными или нерыночными производителями, но не могут быть источником прибыли для своих собственников<sup>2</sup>. Некоторые неинкорпорированные структуры, относящиеся к домашним хозяйствам или единицам органов государственного управления, могут производить рыночные товары и услуги почти так же, как и корпорации. Если они составляют полный комплект счетов или же представляется возможным и целесообразным составить для них полный комплект счетов, они считаются квазикорпорациями и отражаются в учете как корпорации.

<sup>2</sup> Рыночные производители продают большую часть своей продукции или всю ее по экономически значимым ценам (то есть по ценам, которые оказывают значительное влияние на объем продукции, которую производители готовы поставлять, или на объем продукции, которые покупатели готовы приобрести). Нерыночные производители поставляют большую часть своей продукции или всю ее другим единицам бесплатно или по ценам, которые не являются экономически значимыми.

## В. Резидентная принадлежность

Вся макроэкономическая статистика относится к некоторой *экономике*, определяемой как образование, включающее все институциональные единицы, являющиеся ее резидентами. Термин «резидент» используется для обозначения институциональных единиц, которые имеют более тесную связь с экономической территорией рассматриваемой страны, чем с экономической территорией любой другой страны. Единицы, которые не являются резидентами данной экономики, относятся к резидентам остального мира и называются нерезидентами. Резидентная принадлежность не основана на гражданстве или валюте деноминации. Она определяется тем, где находится центр экономического интереса единицы.

Экономическая территория страны представляет собой географическую территорию, находящуюся под административным контролем правительства. В пределах этой территории люди, товары и капитал перемещаются беспрепятственно. Она включает воздушное пространство, территориальные воды и континентальный шельф в международных водах, в отношении которого страна пользуется исключительными правами или на которые распространяется — либо она утверждает, что распространяется, — ее юрисдикция в отношении прав на экономическую эксплуатацию. Она также включает территориальные анклавов в остальном мире, например, посольства, консульства и военные базы.

Институциональная единица имеет центр экономического интереса в данной стране, если на экономической территории этой страны существует определенное место — жилое помещение, производственный участок или другие объекты, — из которого она осуществляет экономическую деятельность в значительных масштабах в течение неограниченного или конечного, но продолжительного периода времени. Обычно применяется правило одного года.

Единицы сектора государственного управления страны на всех уровнях (центральный, региональный, местный) считаются резидентами данной страны, даже если они осуществляют деятельность за границей. Поэтому любые посольства, консульства, военные базы и другие единицы сектора государственного управления, расположенные за границей, рассматриваются как резиденты страны происхождения, так же как и ее граждане, прикомандированные к таким учреждениям. Напротив, посольства, консульства и т.д., открытые иностранными правительствами в данной стране, являются нерезидентами, так же как и их персонал, привлекаемый не из местного населения. Аналогичным образом, международные организации, членами которых являются правительства, рассматриваются как нерезиденты в стране, где они расположены. Вместе с тем резидентная принадлежность персонала международной организации определяется в соответствии с критериями, применяемыми в отношении других домашних хозяйств в стране.

Корпорация (государственная или частная) является резидентом страны (экономической территории), если она осуществляет производственную деятельность в значительных масштабах на ее территории или если ей принадлежит земля или строения на ней, даже если такая корпорация полностью или частично принадлежит нерезидентам. Поэтому отделение или дочернее предприятие иностранной корпорации, расположенное в данной стране, считается резидентом этой страны. Напротив, иностранные отделения и дочерние предприятия корпораций-резидентов считаются нерезидентами. Офшорные предприятия являются резидентами экономики, в которой расположено офшорное предприятие, даже если они находятся в особых зонах, исключенных из сферы действия таможенных или других правил.



### III. ОХВАТ СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

#### А. Введение

Институциональные единицы группируются в пять взаимоисключающих институциональных секторов экономики в соответствии с их различными экономическими целями, функциями и видами деятельности. Этими секторами являются:

- сектор государственного управления,
- сектор финансовых корпораций,
- сектор нефинансовых корпораций,
- сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства (НКОДХ),
- сектор домашних хозяйств.

Сектор государственного управления включает единицы сектора государственного управления, которые не считаются квазикорпорациями и нерыночными НКО, контролируруемыми единицами органов государственного управления. Два сектора корпораций включают корпорации, квазикорпорации и НКО, которые относятся к рыночным производителям. В состав сектора НКОДХ входят нерыночные НКО, которые не контролируются органами государственного управления. Сектор домашних хозяйств включает домашние хозяйства и их неинкорпорированные предприятия, которые не считаются квазикорпорациями.

Государственный сектор включает сектор государственного управления и все государственные корпорации. На рисунке 1 показана взаимосвязь между государственным сектором и другими институциональными секторами, составляющими экономику.

**РИСУНОК 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР И ЕГО СВЯЗЬ С ДРУГИМИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМИ СЕКТОРАМИ**

СЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	СЕКТОР ФИНАНСОВЫХ КОРПОРАЦИЙ	СЕКТОР НЕФИНАНСОВЫХ КОРПОРАЦИЙ	СЕКТОР НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОБСЛУЖИВАЮЩИХ ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА	СЕКТОР ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ	ЧАСТНЫЕ	ЧАСТНЫЕ
	ЧАСТНЫЕ	ЧАСТНЫЕ		

Необходимым предварительным условием составления счетов по сектору государственного управления и государственному сектору является четкое разграничение между государственным и частным сектором; а затем в рамках государственного сектора —

## **6 Справочный материал к РСГФ 2001 года**

идентификация единиц органов государственного управления отдельно от других единиц государственного сектора.

Различие между государственным и частным сектором основано на том, кто контролирует рассматриваемую единицу. В состав государственного сектора входят государственные единицы, представляющие собой институциональные единицы, которые сами по себе являются единицами органов государственного управления или прямо или косвенно контролируются одной или несколькими единицами органов государственного управления. В состав частного сектора входят институциональные единицы, которые не контролируются органами государственного управления.

Различие между сектором государственного управления и остальным государственным сектором связано с различием между рыночными и нерыночными производителями. Единица сектора государственного управления представляет собой особый вид нерыночного производителя, а именно, производителя, который прямо или косвенно финансируется за счет налогов и/или обязательных взносов/отчислений на социальные нужды. К единицам сектора государственного управления также относятся некоммерческие организации, которые являются нерыночными производителями и контролируются органами государственного управления или другими государственными единицами. Поэтому сектор государственного управления можно определить как совокупность всех государственных институциональных единиц, которые являются нерыночными производителями. Вместе с тем следует отметить, что нерыночный производитель вполне может выпускать определенную рыночную продукцию в качестве вторичной (вспомогательной) деятельности. С другой стороны, если вся продукция государственной единицы или большая ее часть является рыночной, то данная единица относится к рыночным производителям и становится государственной корпорацией, входящей в состав сектора финансовых корпораций или сектора нефинансовых корпораций.

Таким образом, при определении состава сектора государственного управления и государственного сектора необходимо ответить на следующие важнейшие вопросы:

- в чем состоит контроль над институциональной единицей,
- где проходит граница между рыночными и нерыночными производителями.

Эти вопросы рассматриваются в следующих разделах.

### **В. Идентификация сектора государственного управления и государственного сектора**

#### **Дерево решений для единиц органов государственного управления и других государственных единиц**

Отправной точкой при разделении экономики на секторы является определение резидентной принадлежности структур, действующих в экономике. В отношении каждого образования, являющегося резидентом, затем необходимо предпринять следующие шаги.

- Определить, является ли это образование институциональной единицей, то есть может ли оно от своего имени владеть активами, принимать обязательства и осуществлять экономическую деятельность и операции с другими структурами? Если нет, то образование должно классифицироваться вместе с той единицей, которая его контролирует.
- Определить, относится ли институциональная единица к частному или к государственному сектору. Для этого требуется определить, является ли она единицей органов государственного управления или единицей, контролируемой органами государственного управления, или государственной корпорацией. Если она относится к одной из этих категорий, то она является государственной единицей и входит в состав государственного сектора. Если нет, то она относится к частному сектору.
- Для каждой единицы государственного сектора определить, является ли она рыночным или нерыночным производителем, то есть реализует ли она всю свою продукцию или большую ее часть по экономически значимым ценам?
  - Если она является рыночным производителем, она должна классифицироваться как государственная корпорация.
  - Если она является нерыночным производителем, необходимо определить, осуществляет ли эта единица какую-либо деятельность как неинкорпорированная структура, которая должна рассматриваться как квазикорпорация.
    - Если да, то данная квазикорпорация должна классифицироваться как государственная корпорация.
    - Если нет, то данная единица является единицей сектора государственного управления и должна быть отнесена к сектору государственного управления.
- Для каждой государственной корпорации (и государственной квазикорпорации) определить, предоставляет ли она финансовые услуги.
  - Если да, то она является государственной финансовой корпорацией.
  - Если нет, то она является государственной нефинансовой корпорацией.

Процедура оценки экономических структур в экономике и группировка их в составе или вне государственного сектора и его подсекторов представлена в форме дерева решений на рисунке 2, а ниже приводится более подробное обсуждение отдельных шагов.

### Определение контроля

Важный шаг при продвижении по дереву решений — определить, относится ли институциональная единица к государственному или частному сектору. Решение об отнесении единицы к государственному или частному сектору основывается на том, является ли сама эта единица единицей органов государственного управления или же она находится под прямым

(или косвенным, осуществляемым через другую государственную единицу) контролем органов государственного управления.

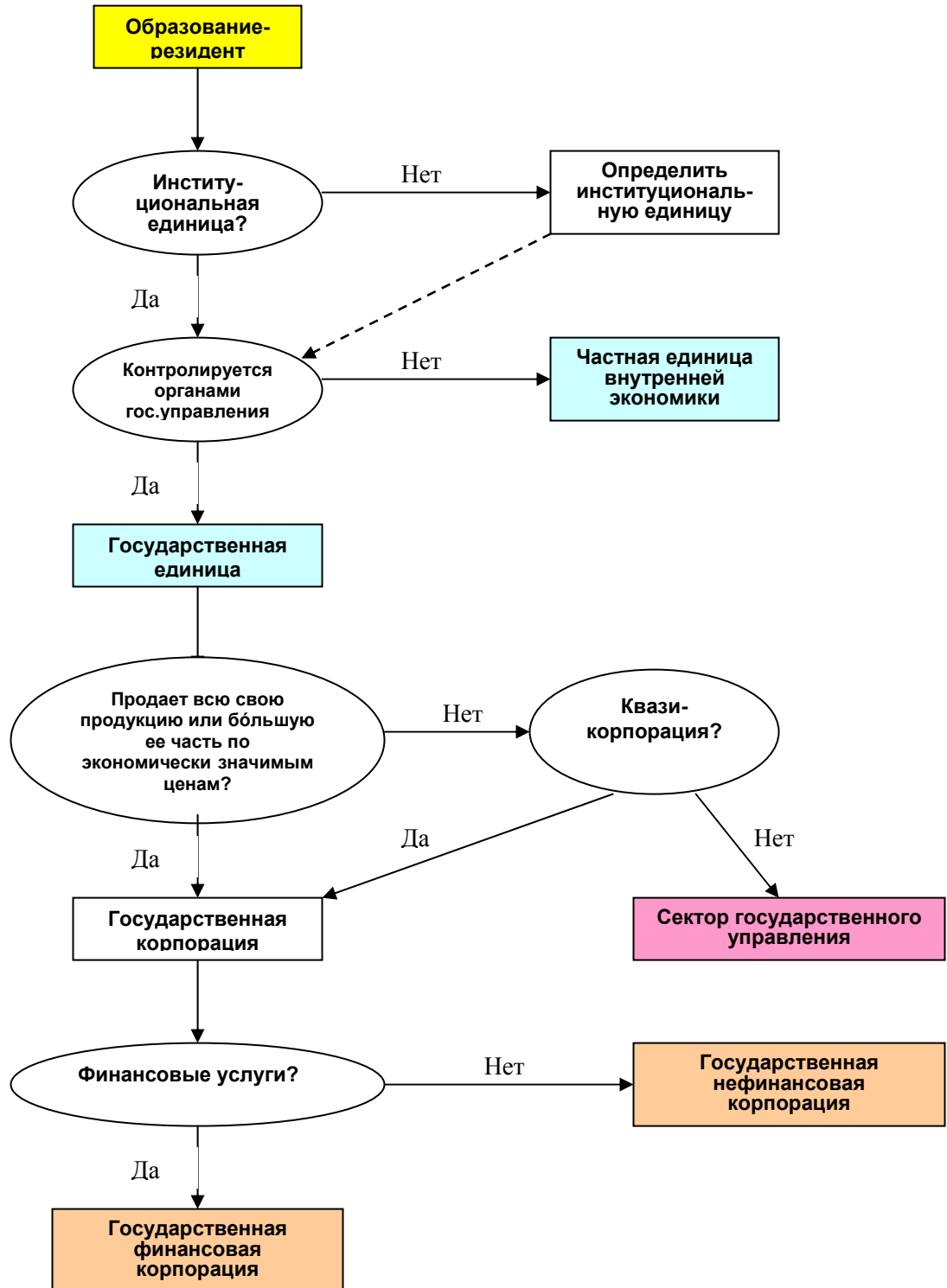
Единицы органов государственного управления представляют собой юридические лица, образованные в результате политических процессов и обладающие законодательными, судебными или исполнительными полномочиями в отношении других институциональных единиц, расположенных в пределах определенной территории. Как обсуждается ниже в разделе IV, существует множество структур органов государственного управления, которые не являются отдельными институциональными единицами, но которые представляют собой часть основной бюджетной институциональной единицы. Аналогичным образом, некоторые внебюджетные структуры могут и не быть институциональными единицами. Чтобы считаться институциональной единицей, структура органов государственного управления должна соответствовать упомянутым выше общим критериям институциональной единицы — в частности, обладать контролем над своими средствами и иметь возможность владеть активами и принимать обязательства от своего собственного имени.

На контроль со стороны органов государственного управления могут указывать такие факторы, как 1) владение ими контрольным пакетом участия в акционерном капитале (или осуществление аналогичного контроля через холдинговые компании); 2) назначение членов исполнительного совета или руководства; 3) прямое участие государственных должностных лиц в этих контролируемых учреждениях; или 4) сохранение за государственными должностными лицами (например, за министром финансов) права принимать решения относительно деятельности, инвестиций или финансирования. Любого из перечисленных факторов в отдельности или их сочетание может быть достаточно для того, чтобы признать факт контроля со стороны органов государственного управления над производственными решениями, а также над другими решениями структуры в области функционирования, инвестиций или финансирования. Однако простое регулирование деятельности само по себе не означает контроля, особенно если в этой деятельности участвуют единицы и частного, и государственного сектора. Более подробная информация о факторах, которые следует учитывать при определении контроля, приводится в приложении 1<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ранее для того, чтобы нерыночная НКО рассматривалась как единица сектора государственного управления, органы государственного управления должны были контролировать НКО и быть основным источником ее финансирования. Критерий финансирования в настоящее время считается лишь одним из перечня индикаторов контроля.

РИСУНОК 2. РАЗДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР НА СЕКТОРЫ (СЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ)



означает контроля, особенно если в этой деятельности участвуют единицы и частного, и государственного сектора. Более подробная информация о факторах, которые следует учитывать при определении контроля, приводится в приложении 1<sup>4</sup>.

### **Рыночный или нерыночный производитель**

Второй важный шаг при продвижении по дереву решений — определить, является ли единица рыночным или нерыночным производителем. Во-первых, следует определить, продает ли единица какие-либо товары или услуги обществу в целом.

- Если она не продает никаких товаров или услуг, тогда она считается нерыночным производителем и относится к сектору государственного управления.
- Если она продает все свои товары или услуги только своей материнской корпорации или другим единицам органов государственного управления (то есть предоставляет лишь вспомогательные услуги, например, транспортные, маркетинговые, бухгалтерские), тогда она является вспомогательной единицей и должна включаться в состав своей материнской корпорации<sup>5</sup>.

С другой стороны, если структура реализует товары или услуги широкой общественности, тогда необходимо ответить на другой вопрос: продает ли она всю свою продукцию или большую ее часть по экономически значимым ценам? Этот вопрос содержит два подвопроса: продается ли какая-либо продукция по экономически значимым ценам, и если да, сколько продукции продается по таким ценам. Эти аспекты обсуждаются отдельно.

*Экономически значимые цены* — это цены, оказывающие значительное влияние на объем продукции, который производители готовы поставить, или на объем продукции, который покупатели готовы приобрести. На практике может быть трудно определить, что представляет собой экономически значимая цена, и для решения этого вопроса могут потребоваться широкие консультации. В общем случае цены являются экономически значимыми, если они приводят рынок соответствующих товаров или услуг в состояние равновесия спроса и предложения, то есть воздействуют на рыночное поведение. Более подробная информация приводится в приложении 2.

*Если вся продукция институциональной единицы или большая ее часть продается по экономически значимым ценам*, то данная единица является рыночным производителем и классифицируется как государственная корпорация.

---

<sup>4</sup> Ранее, для того чтобы нерыночная НКО рассматривалась как единица сектора государственного управления, органы государственного управления должны были контролировать НКО и быть основным источником ее финансирования. Критерий финансирования в настоящее время считается лишь одним из перечней индикаторов контроля.

<sup>5</sup> Возможно, в результате пересмотра СНС порядок учета вспомогательных корпораций, соответствующих критериям институциональной единицы, будет изменен. Они будут рассматриваться как отдельные институциональные единицы и выделяться в отдельную категорию. Вспомогательные заведения будут по-прежнему классифицироваться вместе с институциональной единицей, к которой они принадлежат.

Случай единиц, занимающихся финансовой деятельностью, требует специального рассмотрения. Иногда финансовые учреждения напрямую взимают плату за свои услуги, и эта плата представляет собой цену таких услуг. Однако в случае финансового посредничества учреждение взимает плату косвенным образом, используя дифференцированные процентные ставки. Финансовое посредничество считается рыночной деятельностью, и финансовые посредники относятся к сектору финансовых корпораций. Вместе с тем важной особенностью финансового посредника является то, что он не просто действует как агент других институциональных единиц, а подвергает себя риску, принимая обязательства от своего собственного имени. В этой связи, если государственная финансовая единица не подвергает себя риску, принимая обязательства от своего собственного имени, она не будет считаться финансовым посредником и должна быть отнесена к сектору государственного управления, а не к сектору финансовых корпораций.

Конкретным примером таких характеристик, касающихся финансового риска, является деятельность государственных единиц, проводящих реструктуризацию. Такая деятельность может быть связана с реструктуризацией государственного сектора (например, с приватизацией) или же с балансовым аннулированием активов сниженного качества (например, при банковском кризисе). В любом случае, если деятельность учреждения, проводящего реструктуризацию, направлена только на реализацию государственной политики и если оно не подвергается никакому риску при преобразовании финансовых инструментов в связи с реструктуризацией, то это учреждение считается нерыночной единицей и входит в состав сектора государственного управления. С другой стороны, если проводящее реструктуризацию учреждение подвергает себя риску, осуществляя такие финансовые преобразования, оно рассматривается как государственная финансовая корпорация.

Предприятия целевого назначения (ПЦН, также называемые компаниями специального назначения (КСН)) создаются для осуществления деятельности, непосредственно связанной с конкретной целью. Обычно они занимаются такой деятельностью, как управление активами, казначейское обслуживание корпораций, выступают как трасты, государственно-частные партнерства и программы секьюритизации. Большинство ПЦН имеют очень небольшой штат или вообще не имеют сотрудников; то же относится и к их физическому присутствию. В *СНС 1993 года* нет четких рекомендаций о порядке учета ПЦН, хотя можно заключить, что они рассматриваются как вспомогательные корпорации, обслуживающие другие корпорации, органы государственного управления или домашние хозяйства. Выступая в этом качестве, они не будут считаться отдельными институциональными единицами. Такой порядок предусмотрен для них «*Руководством по денежно-кредитной и финансовой статистике*». Однако в результате пересмотра СНС их, вероятно, будет рекомендовано считать институциональными единицами и распределять по различным секторам экономики точно так же, как и другие институциональные единицы<sup>6</sup>.

*Если большая часть продукции единицы не реализуется по экономически значимым ценам*, эта единица является нерыночным производителем. Вместе с тем следует помнить, что

<sup>6</sup> Если органы государственного управления создают предприятие целевого назначения (ПЦН) за границей, такое ПЦН считается институциональной единицей-нерезидентом. Само по себе такое ПЦН не является частью внутренней экономики, и следует проявлять осторожность, с тем чтобы обеспечить правильное отражение позиций по запасам и потокам между органами государственного управления и таким ПЦН.

## 12 Справочный материал к РСГФ 2001 года

нерыночный производитель может продавать часть своей продукции по экономически значимым ценам. В этом случае необходимо задаться следующим вопросом: является ли единица, продающая продукцию, квазикорпорацией или рыночным заведением единицы сектора государственного управления? Это может оказаться одним из наиболее трудноразрешимых вопросов при разбивке государственного сектора в целом на отдельные секторы.

Квазикорпорации. Государственное заведение или группа заведений, осуществляющих производство одного и того же вида под общим управлением, следует считать квазикорпорацией, если они:

- взимают экономически значимые цены на свою продукцию;
- ведут операции и управляются аналогично корпорациям;
- составляют полный комплект счетов, который позволяет отдельно идентифицировать и измерить их операционные остатки на счетах, сбережения, активы и обязательства, или же имеется возможность составить такой комплект счетов.

Концепция квазикорпорации введена для того, чтобы отделить от владельцев те неинкорпорированные предприятия, которые обладают такой достаточной степенью самостоятельности и независимости, что их поведение не отличается от поведения корпораций. Если они функционируют как корпорации, они должны вести полный комплект счетов. В самом деле, наличие или возможность построения полного комплекта счетов, включая балансы, является обязательным условием, позволяющим рассматривать предприятие как квазикорпорацию. В противном случае невозможно отделить квазикорпорацию от ее владельца с точки зрения учета.

Для того чтобы предприятие считалось квазикорпорацией, органы государственного управления должны предоставлять его руководству значительную свободу действий не только в отношении управления процессом производства, но и в отношении использования средств. Государственные квазикорпорации должны быть в состоянии поддерживать свои собственные рабочие остатки на счетах и брать кредиты на хозяйственную деятельность, а также частично или полностью финансировать свои вложения в основной капитал за счет собственных сбережений, амортизационных резервов или заимствований. Потоки доходов и капитала между квазикорпорациями и органами государственного управления должны поддаваться определению, несмотря на то что они не являются отдельными юридическими лицами.

Таким образом, квазикорпорации являются неинкорпорированными предприятиями, которые функционируют как корпорации. Различие между корпорацией и квазикорпорацией состоит попросту в том, что первая юридически зарегистрирована в качестве корпорации. Квазикорпорации рассматриваются как институциональные единицы, обособленные от единиц, которым они юридически принадлежат. Поэтому квазикорпорации, принадлежащие единицам органов государственного управления, группируются с корпорациями, входящими в состав секторов нефинансовых или финансовых корпораций.

Рыночные заведения единицы сектора государственного управления, которые не могут считаться квазикорпорациями, остаются компонентами сектора государственного управления. Их продажи представляют собой второстепенную (вспомогательную) деятельность единицы



сектора государственного управления (например, продажа футболок в общественном парке национальной парковой службой). Для целей статистики национальных счетов они должны идентифицироваться отдельно.

### **Сфера наблюдения, охват и согласованность**

Результатом такой процедуры разделения на секторы должен стать единый перечень институциональных единиц государственного сектора, который идентичен перечню, используемому составителями статистики национальных счетов для всей экономики. Перечень единиц, входящих в государственный сектор, с разбивкой по подсекторам должен составляться и обновляться не реже одного раза в год. Эта задача может быть поручена одному учреждению, однако все учреждения, участвующие в построении макроэкономической статистики, в своей практике составления данных должны использовать один и тот же перечень. Согласованность такого перечня для разделения на секторы, применяемого разными учреждениями, повысит согласованность макроэкономической статистики страны.

Такой перечень дает информацию о сфере статистического наблюдения государственного сектора. Кроме того, составители статистики государственных финансов должны предоставить информацию о фактическом охвате этих единиц в данных. Например, в институциональных таблицах, представленных в *«Ежегоднике статистики государственных финансов»* МВФ, приводится информация о сфере наблюдения и охвате для стран, данные по которым содержатся в ежегоднике.

В равной мере важна определенная степень стабильности этого перечня разбивки на секторы во времени. Несмотря на настоятельную рекомендацию периодически пересматривать перечень разделения на секторы, при таком пересмотре следует учитывать стабильность определения каждого уровня государственного сектора. Нецелесообразно в одном году перенести институциональную единицу, например, из сектора государственного управления в сектор государственных нефинансовых корпораций, а через 1–2 года вернуть ее обратно. Конечно, если органы государственного управления проводят программу приватизации или реорганизацию функционирования государственных учреждений, тогда такие изменения должны отражаться в перечне в тот момент, когда они происходят.

## **IV. КОМПОНЕНТЫ СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **A. Виды структур сектора государственного управления**

Единица органов государственного управления представляет собой государственную институциональную единицу, продукция которой является в основном нерыночной. Любая институциональная единица, основной деятельностью которой является перераспределение доходов и имущества, должна рассматриваться как единица органов государственного управления. Важной характеристикой единиц органов государственного управления является то, что они в основном финансируются единицами, принадлежащими к другим секторам, через сбор налогов, обязательные взносы/отчисления на социальные нужды или трансферты от других единиц органов государственного управления.

*Как правило, имеется четыре вида структур сектора государственного управления: бюджетные, единицы социального обеспечения, НКО и другие внебюджетные структуры.*

### **Бюджетные структуры**

Во всех странах существуют основные бюджетные единицы. Они представляют собой важные институциональные единицы сектора государственного управления с точки зрения размеров и полномочий, в частности полномочий осуществлять контроль над многими другими единицами. На уровне центрального правительства это одна единица, которая осуществляет фундаментальные функции исполнительной, законодательной и судебной власти в стране. Ее доходы, так же как и ее расходы, обычно регулируются и контролируются министерством финансов или учреждением, выполняющим равнозначные ему функции, через общий бюджет, который утверждается законодательным органом<sup>7</sup>. Большинство министерств, департаментов, ведомств, управлений, комиссий, судебных органов, законодательных органов и других структур центрального правительства не являются обособленными институциональными единицами, а представляют собой часть такой основной бюджетной единицы центрального правительства, поскольку ни одно из этих образований обычно не имеет права владеть активами, принимать обязательства или осуществлять операции от своего собственного имени<sup>8</sup>. При наличии региональных и/или местных органов управления, определяемых ниже в подразделе IV.B, каждый из этих органов, как правило, также будет иметь основную бюджетную единицу органов государственного управления, которая осуществляет их важнейшие исполнительные, законодательные и судебные полномочия.

### **Единицы социального обеспечения**

Единицы социального обеспечения — это особый вид институциональных единиц органов государственного управления, занятых исключительно управлением одной или несколькими программами социального обеспечения. Программы социального обеспечения представляют собой форму социальной защиты, которая предусматривает обязательные взносы/отчисления и охватывает все население или основную его часть. Взносы/отчисления на социальные нужды отличаются от налога тем, что они дают производящим их лицам (или их иждивенцам) право на получение пособий из программы. Напротив, обязательные взносы/отчисления, которые целевым назначением направляются на социальные пособия, но не обеспечивают права на получение этих пособий, являются налогами. Единица социального обеспечения должна отвечать общим критериям институциональной единицы. То есть она должна быть организационно обособлена от других видов деятельности единиц органов государственного управления, вести отдельный учет своих активов и пассивов и осуществлять финансовые операции за свой собственный счет.

Органы государственного управления как работодатели могут создавать программы социального страхования, охват которых ограничивается работниками этих органов. В целом

---

<sup>7</sup> Такие единицы часто называют национальным правительством или главным бюджетным счетом.

<sup>8</sup> В большинстве стран, использующих французскую систему учета, разделение между категориями «бюджетный» и «внебюджетный» осуществляется на основе операций, а не структур. Термин «бюджетный» относится к операциям казначейства и может охватывать некоторые операции внебюджетных структур, не включая при этом некоторые операции бюджетных структур.

существует три вида программ, реализуемых работодателями: управляемые страховыми компаниями, управляемые соответствующим органом государственного управления как автономный фонд и управляемые органом государственного управления как неавтономный фонд. Такие механизмы не являются социальным обеспечением. Страховая корпорация будет классифицироваться как финансовая корпорация (государственная или частная, в зависимости от контроля), автономный пенсионный фонд будет рассматриваться как частная финансовая корпорация (на том основании, что сотрудники являются бенефициарами, а участие государства ограничивается выполнением функции доверенного лица или попечителя), а неавтономный фонд будет классифицироваться в составе сектора государственного управления.

## Некоммерческие организации

Некоммерческая организация (НКО) — это юридическое лицо или общественная организация, созданные с целью производства товаров и услуг, статус которых, однако, не позволяет им служить источником дохода, прибыли или другой финансовой выгоды для единиц, которые учредили, контролируют и в основном финансируют их.

Некоммерческие организации (НКО), которые являются нерыночными производителями контролируются органами государственного управления, относятся к единицам сектора государственного управления. Хотя юридически они могут быть независимыми от государства, считается, что они проводят государственную политику и фактически являются частью органов государственного управления. При проведении некоторых мер государственной политики органы государственного управления могут использовать некоммерческие организации, а не государственные учреждения, поскольку НКО могут рассматриваться как обособленные, объективные организации, не подверженные политическому давлению. Примерами областей, в которых НКО могут быть более эффективными, чем государственные учреждения, являются научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки и установление и поддержание стандартов в таких областях, как здравоохранение, безопасность, охрана окружающей среды и образование.

Некоммерческие организации (НКО), которые являются рыночными производителями контролируются органами государственного управления, классифицируются как государственные корпорации. Например, школы, университеты, больницы, клиники и т.д., учреждаемые как НКО, будут рассматриваться как рыночные производители, если они взимают плату, которая основана на их производственных издержках и достаточно высока, чтобы оказывать значительное воздействие на спрос на их услуги.

## Другие внебюджетные структуры

Структуры сектора государственного управления с индивидуальными бюджетами, которые не полностью покрываются общим бюджетом, считаются внебюджетными государственными структурами. Такие структуры функционируют под руководством или контролем центрального правительства, региональных или местных органов управления. Как правило, такие структуры имеют источники собственных доходов, которые могут дополняться грантами (трансфертами) из общего бюджета или из других источников, и вправе самостоятельно принимать решения относительно объема и структуры своих расходов. Подобные структуры часто создаются для выполнения конкретных функций, таких как строительство дорог или нерыночное производство услуг здравоохранения или образования.

Бюджетные механизмы различаются в широких пределах в зависимости от страны, и для характеристики таких структур используются различные термины, но часто их называют внебюджетными структурами.

Широкое многообразие внебюджетных структур связано с разнообразием практики стран в отношении охвата общего бюджета центрального правительства, региональных или местных органов управления. Такому разнообразию способствуют и другие институциональные механизмы, например, степень автономии и финансирование этих структур. С точки зрения прозрачности желательно включать как можно больше таких внебюджетных структур в общий бюджет.

Эти внебюджетные структуры классифицируются в составе сектора государственного управления, если они являются нерыночными производителями и контролируются другой единицей органов государственного управления. В частности, они относятся к органам государственного управления того уровня, который их контролирует (см. следующий раздел). В то же время на любом уровне государственного управления могут существовать внебюджетные структуры, которые являются рыночными производителями, отвечающими критериям квазикорпорации. Такие единицы должны классифицироваться не в составе сектора государственного управления, а в составе сектора нефинансовых или финансовых корпораций, в зависимости от обстоятельств. Вместе с тем, как государственные единицы они являются частью государственного сектора.

### **В. Разделение сектора государственного управления на подсекторы**

В зависимости от административно-правовых механизмов в стране может существовать более одного уровня государственного управления. В *РСГФ 2001 года* предусмотрено три уровня государственного управления: центральный, региональный и местный. Не во всех странах имеются все три уровня; в некоторых может существовать только центральное правительство или центральное правительство и один нижестоящий уровень. В других странах может существовать больше трех уровней. В этом случае для целей статистики государственных финансов различные единицы должны относиться к одному из указанных выше уровней.

Классификация единиц сектора государственного управления в соответствии с уровнем государственного управления может производиться с помощью двух альтернативных наборов подсекторов в зависимости от порядка учета социального обеспечения. Во-первых, все единицы социального обеспечения можно объединить в отдельный подсектор, а все прочие единицы сектора государственного управления классифицировать в соответствии с их уровнем. В этом случае подсекторы центрального правительства, региональных органов управления и местных органов управления будут включать все единицы органов государственного управления, за исключением единиц социального обеспечения. При альтернативном подходе все единицы социального обеспечения могут классифицироваться по уровню государственных органов, которые управляют ими, и объединяться с другими единицами сектора государственного управления этого уровня.

Эти альтернативные методы деления на подсекторы призваны удовлетворять различные аналитические потребности. Решение о том, какой метод является наиболее приемлемым в данной стране, зависит от значимости социального обеспечения, а также от того, в какой мере управление этими единицами осуществляется независимо от органов

государственного управления. В некоторых случаях управление социальным обеспечением может быть столь тесно увязано с кратко- или среднесрочными задачами общей экономической политики правительства, что размер взносов/отчислений и пособий сознательно корректируется в интересах общей экономической политики. По сути, на концептуальном уровне становится сложно провести сколько-нибудь четкое разграничение между управлением социальным обеспечением и другими экономическими функциями правительства. В других случаях социальное обеспечение может существовать лишь в зачаточном состоянии. И в том, и в другом случае трудно обосновать выделение социального обеспечения в отдельный подсектор наравне с центральным правительством, региональными органами управления и местными органами управления.

### **Подсектор центрального правительства**

**Подсектор центрального правительства** включает все единицы органов государственного управления и нерыночные НКО, полномочия которых находятся на общегосударственном уровне (за возможным исключением единиц социального обеспечения). Политическая власть центрального правительства страны распространяется на всю территорию страны. Центральное правительство может облагать налогами все институциональные единицы, являющиеся резидентами, а также единицы-нерезиденты, ведущие экономическую деятельность на территории данной страны. Как правило, центральное правительство несет ответственность за предоставление коллективных услуг в интересах всего общества, таких как национальная оборона, отношения с другими странами, общественный порядок и безопасность, а также обеспечение эффективного функционирования социально-экономической системы страны. Кроме того, оно может нести расходы по предоставлению услуг, таких как образование или здравоохранение, которыми пользуются главным образом отдельные домашние хозяйства, и может осуществлять трансферты другим институциональным единицам, включая органы государственного управления других уровней.

Составление статистики по центральному правительству особенно важно ввиду той особой роли, которую оно играет в анализе экономической политики. Именно через финансы центрального правительства налогово-бюджетная политика оказывает воздействие на инфляционное или дефляционное давление в экономике. Как правило, на уровне центрального правительства директивные органы могут вырабатывать и проводить меры политики, направленные на достижение общегосударственных экономических целей. Органы государственного управления других уровней не имеют своей целью проведение национальной экономической политики.

В большинстве стран центральное правительство является крупным и сложным подсектором. В него обычно входит центральная группа департаментов или министерств, составляющих единую институциональную единицу, а также — во многих странах — различные учреждения, функционирующие под контролем центрального правительства и имеющие самостоятельный правовой статус и достаточную автономию для формирования дополнительных единиц центрального правительства.

Структуры центрального правительства, полностью охватываемые бюджетом, образуют *бюджетное центральное правительство*, то есть «бюджетные структуры», описанные выше. Обычно такие структуры могут включать суды, действующие по нормам статутного или общего права, министерства, департаменты и парламент. *Внебюджетное центральное правительство* включает все нерыночные НКО и другие внебюджетные

структуры, контролируемые центральным правительством. *Социальное обеспечение* включает все структуры социального обеспечения, контролируемые центральным правительством (если только на национальном уровне для социального обеспечения не используется отдельный подсектор). Под контролем центрального правительства также могут находиться нефинансовые или финансовые корпорации; однако такие корпорации классифицируются вне подсектора центрального правительства (и следовательно, вне сектора государственного управления), но в рамках государственного сектора.

## **Подсектор региональных органов управления**

**Подсектор региональных органов управления** включает все единицы органов государственного управления, имеющие региональную сферу ведения (как и в предыдущих случаях, за возможным исключением единиц социального обеспечения). Штаты представляют собой наиболее крупные географические территории, на которые может быть разделена вся страна в политических или административных целях. Эти территории могут иметь другие названия, например, провинции, земли, кантоны, республики, префектуры или административные районы. Законодательные, судебные и исполнительные полномочия региональных органов управления распространяются на всю территорию отдельного региона, который обычно состоит из множества районов, но не распространяются на другие регионы. В некоторых странах отдельные регионы и, следовательно, региональные органы управления могут отсутствовать. В других странах, особенно тех, которые имеют федеративное устройство, региональные органы управления могут быть наделены значительными правами и полномочиями.

Как правило, региональные органы управления обладают фискальными полномочиями, то есть могут взимать налоги с институциональных единиц, которые являются резидентами или ведут экономическую деятельность на территории, находящейся в ведении таких органов. Чтобы считаться единицей органов государственного управления, соответствующая структура должна иметь возможность владеть активами, привлекать средства и принимать обязательства от своего собственного имени; она также должна иметь право расходовать или распределять по крайней мере некоторую часть налоговых или иных доходов, получаемых в соответствии с проводимой ею политикой. При этом такая структура может получать трансферты от центрального правительства, увязанные с конкретными оговоренными целями. Региональный орган управления также должен иметь право назначать собственных должностных лиц независимо от внешнего административного контроля. Если действующая в регионе структура органов государственного управления полностью зависит от средств, поступающих от центрального правительства, и если помимо этого центральное правительство предписывает методы расходования таких средств, то данную структуру следует считать учреждением центрального правительства.

Подобно центральному правительству, региональные органы управления могут иметь бюджетные и внебюджетные структуры (в том числе нерыночные НКО, контролируемые региональными органами управления) и могут включать учреждения социального обеспечения. Региональные органы управления также могут контролировать нефинансовые или финансовые корпорации; однако такие корпорации классифицируются вне подсектора региональных органов управления (и следовательно, вне сектора государственного управления).

## Подсектор местных органов управления

**Подсектор местных органов управления** включает все единицы органов государственного управления, имеющие местную сферу ведения (как и в предыдущих случаях, за возможным исключением единиц социального обеспечения). Местные органы управления, как правило, предоставляют широкий спектр услуг резидентам своей территории; некоторые из этих услуг могут финансироваться за счет грантов, получаемых от органов государственного управления вышестоящих уровней. Статистика по местным органам управления может охватывать широкий круг единиц органов государственного управления, таких как округа, муниципалитеты, города, поселки городского типа, поселки, городские районы, школьные округа и районы водоснабжения и канализации. Часто полномочия единиц местных органов управления, имеющих различные функциональные обязанности, распространяются на одни и те же географические территории. Например, на одну и ту же территорию могут распространяться полномочия отдельных единиц органов государственного управления, представляющих город, округ и школьный округ. Кроме того, два или более местных органа управления смежных территорий могут создать единицу органов государственного управления, обладающую региональными полномочиями, но подотчетную этим местным органам управления. Такие единицы также должны включаться в подсектор местных органов управления.

Законодательные, судебные и исполнительные полномочия единиц местных органов управления ограничены наиболее мелкими географическими территориями, выделяемыми в административно-политических целях. Сфера полномочий местных органов управления, как правило, является гораздо более узкой, чем сфера полномочий центрального правительства или региональных органов управления, и такие органы управления могут иметь или не иметь права взимать налоги с институциональных единиц или экономической деятельности на их территориях. Часто они находятся в большой зависимости от грантов, перечисляемых органами государственного управления вышестоящих уровней, и они также могут в определенной степени действовать как агенты центрального правительства или региональных органов управления. Однако для того чтобы рассматриваться как институциональные единицы, они должны иметь возможность владеть активами, привлекать средства и принимать обязательства путем осуществления займов от своего собственного имени. Они также должны пользоваться определенной свободой действий в отношении расходования таких средств и быть вправе назначать собственных должностных лиц независимо от внешнего административного контроля.

Подобно центральному правительству и региональным органам управления, местные органы управления могут иметь бюджетные и внебюджетные структуры (включая нерыночные НКО, контролируемые местными органами управления) и включать учреждения социального обеспечения. Местные органы управления также могут контролировать нефинансовые или финансовые корпорации; однако такие корпорации классифицируются вне подсектора местных органов управления (и следовательно, вне сектора государственного управления).

## Подсектор социального обеспечения

В странах, которые представляют социальное обеспечение отдельно от органов государственного управления того уровня, который его контролирует, **подсектор социального обеспечения** включает все единицы социального обеспечения независимо от

уровня государственных органов, которые обеспечивают функционирование этих программ или управляют ими. Если программа социального обеспечения не соответствует критериям институциональной единицы, она должна классифицироваться вместе со своей материнской единицей в составе одного из других подсекторов сектора государственного управления.

## **V. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ**

### **A. Государственные финансовые корпорации**

Государственные финансовые корпорации представляют собой корпорации и квазикорпорации, которые прямо или косвенно контролируются органами государственного управления и в основном занимаются финансовым посредничеством или связанной с ним вспомогательной финансовой деятельностью. Финансовое посредничество является производственной деятельностью, при которой институциональная единица мобилизует средства посредством принятия обязательств от своего собственного имени с целью направления этих средств другим единицам путем предоставления кредитов или иного приобретения финансовых активов. Предоставление смежных вспомогательных финансовых услуг может быть второстепенной (вспомогательной) деятельностью финансовых посредников, или же такие услуги могут предоставляться специализированными учреждениями или брокерами.

Некоторые корпорации или квазикорпорации занимаются производством финансовых услуг лишь в ограниченной степени. Например, некоторые производители или розничные торговцы предоставляют своим клиентам потребительский кредит. Такие единицы целиком классифицируются как нефинансовые корпорации, при условии что они занимаются в основном производством нефинансовых товаров и услуг.

К государственным финансовым корпорациям относятся центральный банк, другие государственные депозитные корпорации, государственные страховые корпорации и пенсионные фонды, другие государственные финансовые посредники и государственные вспомогательные финансовые единицы. Каждый из перечисленных видов единиц кратко рассматривается ниже.

#### **Центральный банк**

Центральный банк представляет собой национальное финансовое учреждение (или учреждения), которое осуществляет контроль над ключевыми аспектами финансовой системы и ведет такую деятельность, как эмиссия валюты, управление международными резервами, проведение операций с МВФ и предоставление кредита другим депозитным корпорациям. Он включает собственно центральный банк, а также механизмы валютного управления и другие государственные институциональные единицы, которые выполняют главным образом функции центрального банка.

#### **Другие депозитные корпорации**

К другим депозитным корпорациям относятся все государственные финансовые корпорации (кроме центрального банка) и квазикорпорации, которые являются резидентами и



в основном занимаются финансовым посредничеством и выпускают обязательства, включаемые в национальное определение широкой денежной массы. К данной категории относятся такие корпорации, как коммерческие банки, инвестиционные банки, сберегательные банки, ссудо-сберегательные ассоциации, кредитные союзы и строительные общества.

### **Страховые корпорации и пенсионные фонды**

Еще одна группа государственных финансовых корпораций объединяет государственные страховые корпорации (и квазикорпорации) и пенсионные фонды, являющиеся резидентами страны. Страховые корпорации состоят из структур, основная функция которых заключается в предоставлении услуг по страхованию жизни, страхованию от несчастных случаев и на случай пожара, страхованию здоровья или иным формам страхования другим институциональным единицам. Пенсионные фонды создаются в целях обеспечения выплат пенсионных пособий<sup>9</sup>. Они имеют собственные активы и обязательства и занимаются финансовыми операциями за свой собственный счет.

### **Другие финансовые посредники**

К этим единицам относится широкий круг учреждений, которые обычно мобилизуют средства путем принятия долгосрочных или специализированных видов депозитов и за счет выпуска ценных бумаг и инструментов участия в капитале. Они часто специализируются на предоставлении кредитов определенным категориям заемщиков и на использовании специализированных финансовых механизмов, например, финансового лизинга, секьюритизированного кредитования и операций с производными финансовыми инструментами. В данную категорию входят такие учреждения, как финансовые компании, компании финансового лизинга, инвестиционные пулы, андеррайтеры ценных бумаг и другие специализированные финансовые посредники.

### **Вспомогательные финансовые единицы**

Эти учреждения представляют собой финансовые корпорации, которые занимаются деятельностью, тесно связанной с финансовым посредничеством, но не выступают в качестве посредников. К ним относятся такие корпорации, как государственные валютные биржи и рынки ценных бумаг, брокерские и агентские фирмы, компании, проводящие операции с иностранной валютой, корпорации по финансовым гарантиям.

---

<sup>9</sup> Автономный пенсионный фонд, созданный органами государственного управления исключительно для своих сотрудников, рассматривается как частное финансовое учреждение на основании того, что его бенефициарами являются сотрудники, а роль государства заключается в выполнении функций доверенного лица или попечителя.

## **В. Государственные нефинансовые корпорации**

К нефинансовым корпорациям относятся корпорации и квазикорпорации, которые в основном занимаются производством товаров и нефинансовых услуг. В данную категорию включаются корпорации, занятые в сельском хозяйстве, горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, электроэнергетике, строительстве, предоставляющие услуги по оптовой или розничной продаже, услуги в области транспорта, связи, здравоохранения, образования и другие нефинансовые персональные и деловые услуги.

Как отмечалось выше, к данной категории также относятся некоммерческие организации (НКО), которые контролируются органами государственного управления и являются рыночными производителями товаров и нефинансовых услуг. Например, школы, университеты, больницы, клиники и т.д., учреждаемые как НКО, считаются рыночными производителями, если они взимают плату, которая основана на их производственных издержках и достаточно высока, чтобы оказывать значительное воздействие на спрос на их услуги. Такие НКО не являются благотворительными учреждениями, их реальная цель состоит в предоставлении услуг в сфере образования, здравоохранения и других областях.

## **С. Разделение государственного сектора на подсекторы**

Для удовлетворения потребностей анализа можно строить различные подсекторы государственного сектора. Сразу же очевидны два метода разбивки государственного сектора на подсекторы, хотя и другие сочетания тоже могут быть полезны с точки зрения анализа. Во-первых, государственный сектор можно разделить на сектор государственного управления как один подсектор и совокупность всех государственных корпораций как второй подсектор. Государственные корпорации могут дополнительно подразделяться на государственные нефинансовые корпорации, государственные финансовые корпорации, кроме центрального банка, и центральный банк.

В альтернативном варианте государственный сектор может разделяться по уровням государственного управления. В этом случае подсекторами будут государственный сектор центрального правительства, государственный сектор региональных органов управления и государственный сектор местных органов управления. Каждый из этих подсекторов будет включать соответствующий подсектор сектора государственного управления, а также все государственные корпорации, контролируемые единицей данного уровня государственного управления. Единицы социального обеспечения могут образовывать отдельный подсектор или объединяться с каждым уровнем государственного управления. Следует напомнить (см. выше раздел IV.A), что автономные пенсионные фонды для государственных служащих рассматриваются как финансовые учреждения, а не как единицы социального обеспечения органов государственного управления.

## **VI. ПРИМЕРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЕРЕВА РЕШЕНИЙ ДЛЯ РАЗДЕЛЕНИЯ НА СЕКТОРЫ**

В данном разделе приводятся примеры классификации структур-резидентов с использованием описанного выше дерева решений для разделения на секторы. Эти примеры

были упрощены и не носят исчерпывающего характера. Тем не менее они служат иллюстрацией предложенного подхода.

### **А. Государственное министерство или департамент**

Министерство финансов полностью включено в охват бюджета центрального правительства. Очевидно, что оно является структурой-резидентом, которая контролируется правительством, то есть является государственной структурой. Вместе с тем услуги, которые оно предоставляет, не продаются на рынке. Оно относится к нерыночным производителям. Оно не является вспомогательной структурой, предоставляющей услуги своей материнской корпорации. Следовательно, оно представляет собой структуру сектора государственного управления, если говорить более конкретно — бюджетную структуру центрального правительства.

### **В. Транспортный парк органа государственного управления**

Региональный орган управления централизовал принадлежащие ему государственные автомобили в единый парк, из которого автомобили могут быть заказаны для использования сотрудниками любого министерства. Автомобили могут использоваться только государственными должностными лицами. Плата за пользование автомобилями взимается с департамента, к которому относится пользователь. Доходы от взимания платы направляются на содержание автомобилей и оплату труда водителей, а также на покрытие других операционных расходов.

Это государственная структура. Несмотря на взимание платы за использование автомобилей, она не является рыночным производителем, поскольку услуги предоставляются только органам государственного управления. Она предоставляет вспомогательные услуги органам государственного управления, а не корпорации. Поэтому она относится к структурам сектора государственного управления. Ее дальнейшая подклассификация зависит от того, входит ли она в охват бюджета; если да, то она является частью бюджетных региональных органов управления.

### **С. Транспортный парк государственной корпорации**

Государственное производственное предприятие централизовало принадлежащие ему грузовики и другие транспортные средства в единый парк, который оказывает услуги по перевозке товаров между различными заведениями, составляющими корпорацию, а также в оптовые торговые точки.

a. Он не взимает отдельной платы за перевозку товаров. Это государственная структура, которая является нерыночным производителем. Она оказывает вспомогательные услуги корпорации и должна классифицироваться вместе с этой корпорацией.

b. Если транспортный парк взимает плату за перевозку товаров, его можно рассматривать как рыночного производителя. В этом случае он будет считаться либо институциональной единицей, либо рыночным заведением корпорации, а следовательно, также будет относиться к сектору государственных нефинансовых корпораций.

## **D. Магазин при музее**

Государственный муниципальный музей, не взимающий платы за вход, имеет магазин, который продает книги и другие товары в розницу широкой публике. Классификация музея очевидна. Он не является рыночным производителем и должен быть классифицирован в составе сектора государственного управления. Классификация магазина зависит от степени автономии, которой он обладает. Возможны следующие варианты.

- a. Он фактически не имеет никакой автономии и использует в качестве продавцов основной персонал музея. Собранные доходы отражаются в счетах музея, а операционные издержки покрываются музеем и отдельно не идентифицируются. Магазин является не самостоятельной структурой, а неотъемлемой частью музея. Продажи представляют собой рыночные продажи, осуществляемые нерыночным заведением — музеем, который является частью единицы муниципальных органов управления (сектор местных органов управления).
- b. Магазин обладает некоторой автономией. Он имеет собственный персонал и ведет собственные счета. Однако он не может принимать обязательства от своего собственного имени. Этот магазин будет считаться рыночным производителем, но не институциональной единицей и не квазикорпорацией. Он будет классифицироваться как рыночное заведение музея в составе сектора местных органов управления.
- c. Магазин обладает значительной автономией. Он функционирует независимо от музея и ведет полный комплект счетов. Он имеет право принимать обязательства от своего собственного имени. Магазин будет рыночным производителем. Если он отдельно не зарегистрирован как корпорация, он будет считаться квазикорпорацией. В любом случае он будет относиться к сектору государственных нефинансовых корпораций.

## **E. Университет, учрежденный как некоммерческая организация**

Университет был создан в соответствии с уставом, который определяет его как некоммерческую организацию. То есть он не может быть источником прибыли для своих учредителей и обязан удерживать любую свою прибыль для собственного использования.

Первый шаг при классификации университета — определить, контролируется ли он государством или частным сектором. Если он контролируется государством, тогда он является государственной институциональной единицей, в противном случае он представляет собой частную единицу.

Если он считается государственной единицей, следующий вопрос заключается в том, является ли он рыночным производителем услуг образования. (Даже если он является НКО, он все же может быть рыночным производителем и получать прибыль — он просто не вправе возвращать эту прибыль государству.)

- a. Если он не взимает плату или взимает лишь номинальную плату, тогда университет будет считаться нерыночным производителем и частью сектора государственного управления.
- b. Если он взимает плату, которая основана на его производственных издержках и достаточно высока, чтобы оказывать значительное воздействие на спрос на его услуги, тогда он будет рассматриваться как рыночный производитель. Очевидно, что он является

институциональной единицей, и в этом качестве он будет классифицироваться как нефинансовая корпорация.

## **Г. Совместные операции**

Многие государственные единицы заключают соглашения с частными структурами или другими государственными единицами в целях совместного осуществления различной деятельности. Результатом этой деятельности может быть рыночная или нерыночная продукция. Совместные операции в общем случае можно отнести к одному из двух видов: осуществляемые через совместно контролируруемую единицу (в дальнейшем называемую совместным предприятием) или посредством совместно контролируемых операций или активов.

а. Совместное предприятие предусматривает создание корпорации, партнерства или другой институциональной единицы, в которой каждая из сторон обладает законным правом совместного контроля над деятельностью данной единицы. Эти единицы ведут операции точно таким же образом, как и другие единицы, за исключением того, что юридическое соглашение между сторонами устанавливает совместный контроль над единицей. Как институциональная единица совместное предприятие может заключать договоры от своего собственного имени и привлекать финансовые средства для собственных целей. Совместное предприятие ведет собственную учетную документацию. В данном случае необходимо решить следующий принципиальный вопрос: реальный экономический контроль, осуществляемый над совместным предприятием, делает его государственной или частной единицей.

Для определения того, какая единица контролирует совместное предприятие, следует использовать те же индикаторы, что описаны в приложении 1. Обычно для определения контроля достаточно информации о процентной доле в собственности. Если каждый собственник владеет равной процентной долей совместного предприятия, следует обратиться к другим индикаторам контроля.

б. Государственные единицы могут также участвовать в совместных операционных соглашениях, которые не предусматривают создания отдельных институциональных единиц. В этом случае какие-либо дополнительные единицы, требующие классификации, отсутствуют, но следует внимательно относиться к тому, чтобы обеспечить правильное отражение в учете прав собственности на активы и добиться, чтобы механизмы распределения доходов и расходов соответствовали положениям соглашения, определяющего данные отношения. Операции и активы должны относиться на счет тех единиц, которые, соответственно, осуществляют их и владеют ими.

\*\*\*\*\*

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Факторы, которые следует учитывать при определении контроля

В состав государственного сектора входят все единицы сектора государственного управления и все государственные корпорации. Чтобы институциональная единица была отнесена к государственным корпорациям, она должна находиться под контролем другой государственной единицы и продавать большую часть своей продукции по экономически значимым ценам. Контроль определяется как возможность устанавливать общую политику или программу деятельности институциональной единицы. Органы государственного управления в состоянии осуществлять контроль над многими видами единиц: различными внебюджетными учреждениями, некоммерческими организациями и корпорациями (нефинансовыми или финансовыми).

### Государственный контроль над некоммерческими организациями<sup>10</sup>

Контроль над НКО определяется как возможность устанавливать общую политику или программу деятельности НКО. НКО, контролируемые органами государственного управления, должны включаться в консолидированную статистику государственных финансов. Тем не менее в статистической документации все НКО, отнесенные к сектору государственного управления, должны сохранять свою идентичность как НКО, с тем чтобы упростить анализ полной совокупности НКО. Чтобы определить, находится ли НКО под контролем органов государственного управления, необходимо рассмотреть пять следующих индикаторов контроля.

- Назначение должностных лиц. Органы государственного управления могут иметь право назначать руководителей НКО в соответствии с уставом НКО, его учредительным договором или другим документом о предоставлении полномочий.
- Другие положения документа о предоставлении полномочий. Документ о предоставлении полномочий может включать другие положения, фактически разрешающие органам государственного управления определять существенные аспекты общей политики или программы деятельности НКО. Например, этот документ может наделять органы государственного управления правом отстранять от должности ведущих сотрудников или налагать вето на предлагаемые кандидатуры либо требовать предварительного утверждения органами государственного управления бюджетов, инвестиций или финансовых соглашений.
- Договоры. Существование договора между органами государственного управления и НКО может давать органам государственного управления возможность определять ключевые аспекты общей политики или программы деятельности НКО.
- Степень финансирования. В отсутствие других факторов можно считать, что НКО, в основном финансируемая органами государственного управления, находится под контролем этих органов. Однако преобладающая доля финансирования не обязательно

<sup>10</sup> Критерии, разработанные для некоммерческих организаций (НКО), применяются и в отношении других видов некоммерческих структур, например, внебюджетных учреждений.

обеспечивает контроль, а менее чем преобладающая доля финансирования не препятствует контролю.

- Подверженность риску. Если орган государственного управления открыто допускает свою подверженность всем финансовым рискам, связанным с деятельностью НКО, или значительной части этих рисков, такой механизм взаимоотношений представляет собой контроль.

Совокупность всех индикаторов. В некоторых случаях для установления контроля может оказаться достаточно одного индикатора, а в других случаях на контроль может указывать несколько отдельных индикаторов. Решение, основанное на совокупности всех индикаторов, неизбежно будет носить субъективный характер. Если НКО в конечном итоге имеет возможность в значительной степени независимо определять свою политику или программу деятельности, оно не будет считаться находящимся под контролем органов государственного управления.

### **Государственный контроль над корпорациями**

Корпорация относится к государственным корпорациям, если единица органов государственного управления, другая государственная корпорация или некоторое объединение единиц органов государственного управления и государственных корпораций контролирует эту структуру; при этом контроль определяется как возможность устанавливать общую корпоративную политику корпорации. Используемое в настоящем документе выражение «общая корпоративная политика» в широком смысле понимается как означающее ключевые меры финансовой и операционной политики, связанные со стратегическими задачами корпорации как рыночного производителя.

Поскольку органы государственного управления осуществляют суверенные полномочия через законодательство, нормативные акты, распоряжения и т.д., необходимо с осторожностью подходить к вопросу о том, означает ли применение таких полномочий определение общей корпоративной политики конкретной корпорации, а следовательно, и контроль над корпорацией. Не следует считать, что законы и нормативные акты, применимые ко всем единицам как классу или к конкретной отрасли, означают контроль над этими единицами.

Возможность определять общую корпоративную политику необязательно требует прямого контроля за повседневной деятельностью или операциями конкретной корпорации. Обычно предполагается, что должностные лица таких корпораций будут управлять ими способом, который согласуется с общими целями конкретной корпорации и способствует их достижению.

Возможность определять общую корпоративную политику корпорации также не требует прямого контроля за любыми профессиональными, техническими или научными решениями, поскольку обычно считается, что они входят в сферу принципиальной компетенции самой корпорации. Например, профессиональные или технические решения, вынесенные корпорацией, созданной для сертификации летной пригодности воздушных судов, не будут учитываться в качестве одного из факторов при определении контроля, хотя ее более общая операционная и финансовая политика, включая критерии летной пригодности, вполне

может устанавливаться единицей органов государственного управления в рамках корпоративной политики данной корпорации.

Установление общей корпоративной политики корпорации в случае, когда органы государственного контроля выступают в качестве доверенного лица, не означает контроля. Это связано с тем, что доверенное лицо, выполняя свои фидуциарные обязательства, должно будет действовать в строгом соответствии с трастовым договором. Доверенное лицо должно действовать в интересах бенефициаров, а не по распоряжению своей контролирующей структуры. Два примера ситуаций, в которых может применяться это правило, касаются автономных пенсионных фондов для государственных служащих и государственных попечителей.

Поскольку механизмы контроля над корпорациями могут существенно различаться, заранее определить окончательный список подлежащих учету факторов не представляется ни желательным, ни возможным. Тем не менее обычно наиболее важными и вероятными факторами для рассмотрения будут следующие восемь индикаторов.

- Владение большинством (или относительным большинством) голосов. Владение большинством акций обычно будет означать контроль, если решения принимаются по принципу «одна акция – один голос». Положение единственного крупнейшего акционера или руководителя в консорциуме акционеров, который является держателем относительного большинства голосующих акций, может фактически обеспечить аналогичную степень контроля. Акции могут находиться в прямой или косвенной собственности, и акции, принадлежащие всем остальным государственным структурам, должны суммироваться. Если решения принимаются не по принципу «одна акция – один голос», классификация должна исходить из того, обеспечивают ли большинство голосов (или контролирующий голос) акции, принадлежащие другим государственным структурам.
- Контроль над советом или другим управляющим органом. Возможность назначать или отстранять от должности большинство членов совета или другого управляющего органа на основании действующего законодательства, нормативного акта, договорных условий или иных договоренностей, как правило, свидетельствует о контроле. Даже право налагать вето на предлагаемые кандидатуры можно рассматривать как форму контроля, если оно влияет на выбор, который может быть сделан. Если за назначение директоров несет ответственность другой орган, необходимо проанализировать его состав с точки зрения государственного влияния. Если органы государственного управления назначают первый состав директоров, но не контролируют назначение замещающих директоров, данный фактор необходимо будет учитывать только до тех пор, пока не истечет срок полномочий первоначально назначенных директоров.
- Контроль назначения и отстранения от должности ведущего персонала. Если контроль над советом или другим управляющим органом является слабым, определяющим фактором может быть назначение ведущих руководителей, например, исполнительного директора, председателя и финансового директора. Директора без исполнительных полномочий также могут иметь значение, если они входят в состав ключевых комитетов, например, комитета по вопросам оплаты труда, устанавливающего размер вознаграждения высших должностных лиц.



- Контроль над основными комитетами структуры. Подкомитеты совета или другого управляющего органа могут определять ключевые меры операционной и финансовой политики структуры. Если большинство членов в таких подкомитетах являются представителями государственного сектора, это может означать контроль. Такое участие может определяться в соответствии с уставом или другим документом корпорации о предоставлении полномочий.
- Золотые акции и опционы. Органы государственного управления могут владеть «золотой акцией», особенно в приватизированной корпорации. В некоторых случаях такая акция предоставляет органам государственного управления определенные остаточные права по защите интересов государства путем, например, установления запрета на продажу компанией некоторых категорий активов или назначения специального директора, в определенных обстоятельствах обладающего значительными полномочиями. Золотая акция сама по себе не является индикатором контроля. Но если полномочия, предусмотренные золотой акцией, действительно предоставляют органам государственного управления возможность определять общую корпоративную политику структуры в конкретных обстоятельствах и такие обстоятельства возникают, то начиная с соответствующей даты данная структура должна считаться входящей в государственный сектор. Наличие опциона на покупку акций, которым может воспользоваться единица органов государственного управления или государственная корпорация, в определенных обстоятельствах может быть по сути аналогично механизму золотой акции, обсуждавшемуся выше. Необходимо рассмотреть вопрос о том, означают ли последствия осуществления такого права, что в результате исполнения указанного опциона органы государственного управления получают «возможность устанавливать общую корпоративную политику структуры». В том числе здесь требуется определение того, существуют ли в настоящее время обстоятельства, при которых опцион может быть исполнен, а также количество акций, которые могут быть приобретены в соответствии с опционом. Статус структуры в целом должен основываться на существующей у органов государственного управления возможности определять корпоративную политику, проводимую в нормальных условиях, а не в исключительных экономических или иных обстоятельствах, таких как войны, гражданские беспорядки или стихийные бедствия.
- Регулирование и контроль. Иногда может быть сложно провести границу между регулированием, которое распространяется на все структуры, например, определенного класса или группы отраслей, и контролем над отдельной корпорацией. Существует много примеров участия органов государственного управления через регулирование, особенно в таких сферах, как монополии и приватизированные коммунальные предприятия. Возможно регулирование государством таких важных областей, как, например, ценообразование, без передачи структурой контроля над своей общей корпоративной политикой. Решение начать или продолжить деятельность в условиях высокой степени регулирования не означает, что структура находится под контролем органов государственного управления. Тем не менее, если регулирование является настолько жестким, что фактически диктует, как структура должна осуществлять свою деятельность, тогда это может быть формой контроля. Если структура сохраняет одностороннюю свободу действий в вопросах установления цен и в отношении того, будет ли она получать финансирование от государственного сектора, взаимодействовать с ним на коммерческой основе или вести с ним операции иным образом, то данная структура в конечном счете имеет возможность определять свою

собственную корпоративную политику и не считается контролируемой структурой государственного сектора.

- Контроль со стороны доминирующего клиента. Если корпорация реализует всю свою продукцию единственному клиенту или группе клиентов из государственного сектора, существует очевидная возможность доминирующего влияния. Наличие миноритарного клиента из частного сектора обычно подразумевает элемент независимости при принятии корпорацией решений; и такая структура не будет считаться контролируемой. В общем случае, если имеются убедительные доказательства того, что влияние государственного сектора не позволило корпорации сделать выбор в пользу проведения операций с клиентами, не принадлежащими к государственному сектору, это означает наличие государственного контроля.
- Контроль, связанный с заимствованием у органов государственного управления. Кредиторы часто включают меры контроля в условия предоставления займов. Если органы государственного управления устанавливают меры контроля посредством предоставления кредитов или выдачи гарантий, размер которых превышает обычные суммы кредитов или гарантий в случае, когда заимствование у банка осуществляет надежная структура частного сектора, это может указывать на наличие контроля. Аналогичным образом, контроль может быть косвенно обусловлен тем фактом, что кредит готовы предоставить только органы государственного управления.

Совокупность всех индикаторов. Хотя в некоторых случаях для установления контроля может оказаться достаточно одного индикатора, в других случаях на контроль может указывать несколько отдельных индикаторов. Решение, основанное на совокупности всех индикаторов, неизбежно должно носить субъективный характер. Естественно, субъективные решения о классификации, принимаемые различными составителями статистики, должны быть согласованными.

\*\*\*\*\*

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Определение границы между категориями «рыночный» и «нерыночный». Понятие экономически значимых цен**

Экономически значимые цены — это цены, оказывающие значительное влияние на объем продукции, который производители готовы поставить, и на объем продукции, который покупатели готовы приобрести. Именно этот критерий используется для отнесения продукции и производителей к категориям рыночных или нерыночных. Рыночные производители поставляют всю свою продукцию или большую ее часть по экономически значимым ценам. Нерыночные производители поставляют всю свою продукцию или большую ее часть другим субъектам бесплатно или по ценам, которые не являются экономически значимыми. Таким образом, критерий экономически значимой цены используется при принятии решения о том, следует ли единицу, которая создана органами государственного управления или в которой органы государственного управления располагают контрольным пакетом участия, относить к рыночным и считать государственной корпорацией или к нерыночным и классифицировать ее в составе сектора государственного управления.

Можно предположить, что цены являются экономически значимыми, если производители являются частными корпорациями. Однако при наличии государственного контроля цены институциональной единицы могут быть изменены в соответствии с целями государственной политики, что может вызвать сложности при определении того, являются ли эти цены экономически значимыми. Государственные корпорации часто создаются для предоставления товаров, которые рынок не будет производить в необходимых количествах или по желаемым ценам. Продажи таких корпораций могут покрывать значительную часть их издержек, но можно ожидать, что они будут реагировать на действие рыночных сил совсем не так, как частные корпорации.

Вполне возможно, что корпорации, которые получают значительную финансовую поддержку от органов государственного управления или пользуются другими факторами снижения риска, например, государственными гарантиями, будут действовать иначе, чем корпорации, не имеющие таких преимуществ, поскольку их бюджетные ограничения являются менее жесткими. Государственные корпорации также могут предоставлять товары и услуги в тех сферах, где рынки отличаются высокой концентрацией (монополии и монополии). Такие корпорации могут устанавливать цены ниже рыночных и фактически субсидировать своих клиентов или же назначать цены выше рыночных и фактически облагать их налогом.

Итак, различие между рыночным производителем и нерыночным производителем, который назначает за свою продукцию некоторую цену, во многом связано с тем, каким образом производитель реагирует на изменения рыночных условий. Для решения этого сложного по своей сути вопроса полезно рассмотреть таксономию, которая определяет, какие единицы являются потребителями рассматриваемых товаров и услуг и является ли производитель их единственным поставщиком.

### **Продукция продается в основном корпорациям и домашним хозяйствам**

Цены являются экономически значимыми, если они стимулируют предложение — например, за счет покрытия большей части издержек производителя (включая потребление основного капитала и прибыль на капитал), — и выбор потребителя в существенной мере

определяется взимаемыми ценами. Не существует нормативного численного соотношения между стоимостью продукции и производственными издержками, позволяющего считать цену рыночной. Хотя на международном уровне нет полного согласия относительно какого-то конкретного порогового соотношения, Евростат требует, чтобы стоимость реализованных товаров и услуг в среднем составляла не менее половины производственных издержек за непрерывный многолетний период.

Поскольку экономические условия бывают очень различными, может быть желательно принять различные пороговые уровни, чтобы обеспечить последовательность экономических измерений во времени, в разных отраслях и разных странах. По той же причине разграничение между рыночным и нерыночным производством можно проводить для групп структур, осуществляющих сходную деятельность (например, высшие учебные заведения или транспортные системы), а не на индивидуальной основе.

Один из методов оценки того, является ли цена экономически значимой, заключается в сравнении продукции государственной единицы, продающей товары и услуги, с ее производственными издержками. Продукция единицы в базисных ценах определяется как общий объем реализованных товаров и услуг («продажи») плюс изменение запасов готовой продукции и незавершенного производства (если они значительны) за вычетом налогов на продукцию и субсидий на продукцию (кроме тех субсидий, которые также предоставляются для данного вида деятельности всем частным производителям). Во всех случаях исключаются субсидии или трансферты на покрытие общего дефицита. В этом контексте производство для собственного использования не считается частью продаж. Производственные издержки представляют собой сумму промежуточного потребления, оплаты труда работников, капитальных услуг и других налогов на производство.

### **Продукция продается только органам государственного управления**

Некоторые услуги, которые обычно требуются всем единицам, предоставляются в качестве вспомогательных услуг специально созданной для этих целей единицей. К данной категории относится такая деятельность, как транспортные перевозки, закупки, продажи, маркетинг, компьютерное обслуживание, связь, уборка и техническое обслуживание. Единица, которая предоставляет перечисленные виды услуг исключительно своей материнской единице или другим единицам, входящим в состав той же группы единиц, рассматривается как вспомогательная единица и относится к тому же сектору, что и материнская единица.

Государственный производитель считается вспомогательной единицей по отношению к органам государственного управления, если он является единственным поставщиком своих услуг и поставляет всю свою продукцию только органам государственного управления. Иными словами, он считается нерыночной единицей, если только он не конкурирует с частным производителем при проведении тендера на заключение договора с органами государственного управления на обычно принятых коммерческих условиях.

Когда государственный производитель поставляет всю свою продукцию органам государственного управления, но является одним из нескольких производителей, он считается рыночным производителем, если имеются свидетельства того, что он конкурирует с другими производителями на рынке и что его цены удовлетворяют общим критериям экономически значимых цен.

### **Продукция продается органам государственного управления и другим единицам**

Когда единица является единственным поставщиком своих услуг, она считается рыночным производителем, если ее продажи единицам, не относящимся к единицам органов государственного управления, составляют более половины ее совокупного выпуска продукции или ее продажи органам государственного управления отвечают упомянутому выше условию в отношении тендера.

При наличии нескольких поставщиков государственный производитель является рыночным производителем, если он конкурирует с другими производителями.

\*\*\*\*\*