

# 1. Введение

*В настоящей главе излагается цель данного Руководства, а также направления использования статистики государственных финансов, структура системы статистики государственных финансов, основные методологические изменения по сравнению с предыдущим изданием данного Руководства и методы применения переработанной системы.*

## А. Цель Руководства

**1.1.** В настоящем втором издании «Руководства по статистике государственных финансов» (*Руководство по СГФ* или переработанное *Руководство по СГФ*)<sup>1</sup> приводится описание специализированной системы макроэкономической статистики (системы СГФ), разработанной для содействия проведению налогово-бюджетного анализа. В Руководстве излагаются экономические и учетные принципы, используемые при составлении статистики, а также методические рекомендации по представлению налогово-бюджетной статистики в рамках аналитической основы, включающей соответствующие балансирующие статьи<sup>2</sup>. Данное Руководство не содержит систематического изложения практических аспектов составления статистики. Эти аспекты системы СГФ будут рассмотрены в отдельном пособии по составлению статистики.

**1.2.** Главная цель *Руководства по СГФ* заключается в том, чтобы обеспечить комплексную концептуальную и учетную основу, пригодную для анализа и оценки налогово-бюджетной политики, в особенности результатов деятельности сектора государственного управления и более широкого государст-

<sup>1</sup>Первое издание было опубликовано в 1986 году под названием «Руководство по статистике государственных финансов». Во всех ссылках далее оно будет называться *Руководством по СГФ 1986 года*.

<sup>2</sup>Балансирующие статьи представляют собой итоговые чистые стоимостные показатели по тем видам деятельности, которые охватываются определенным набором учетных записей, например, чистая стоимость совокупных доходов за вычетом совокупных расходов. Аналитическая основа и ее балансирующие статьи подробно рассматриваются в главе 4.

венного сектора любой страны. Понятие сектора рассматривается в главе 2. Сектор государственного управления можно кратко охарактеризовать как совокупность единиц, которые проводят государственную политику путем предоставления услуг преимущественно нерыночного характера и перераспределения доходов и имущества, причем оба указанных вида деятельности в основном опираются на обязательные сборы с других секторов. Государственный сектор включает сектор государственного управления и контролируемые органами государственного управления единицы, называемые государственными корпорациями (организациями), основная деятельность которых заключается в проведении коммерческих операций.

**1.3.** Специалисты по анализу государственных финансов традиционно используют налогово-бюджетную статистику для анализа масштабов государственного сектора; его вклада в совокупный спрос, инвестиции и сбережения; влияния налогово-бюджетной политики на экономику, включая использование ресурсов, ситуацию в денежно-кредитной сфере и национальную задолженность; налогового бремени; тарифного протекционизма; а также системы социальной защиты (см. вставку 1 в главе 4). Кроме того, экспертов все больше интересует оценка эффективности государственных расходов на сокращение бедности, устойчивости налогово-бюджетной политики, чистого долга, чистой стоимости имущества и условных требований к органам государственного управления, включая обязательства по выплате пенсий в рамках системы социального обеспечения.

**1.4.** Для решения этих аналитических задач часто бывает необходимо использовать статистику по государственному сектору, а не по сектору государственного управления. Государственные корпорации (организации) — как финансовые, так и нефинансовые — могут проводить государственную налогово-бюджетную политику самыми разными способами,

и анализ их фискальной деятельности часто требует статистики по всем осуществляемым ими видам деятельности, а не отдельно взятых статистических данных по конкретным операциям. Даже в тех случаях, когда статистика составляется только по сектору государственного управления, требуется определенная информация по государственным корпорациям (организациям), отражающая уровень участия единиц сектора государственного управления в капитале государственных корпораций (организаций) и изменение этого уровня.

**1.5.** Основные концепции, классификации и определения, используемые в настоящем Руководстве, исходят из экономического обоснования и принципов, которые должны сохранять свою силу во всех случаях, независимо от условий их применения. Поэтому система СГФ применима к экономике любого типа, вне зависимости от институциональной или правовой структуры органов государственного управления страны, уровня развития ее статистики, системы государственного финансового учета и отчетности или масштаба государственного участия в капитале коммерческих предприятий. Тем не менее, наличие существенных различий в структурах органов государственного управления и экономики разных стран означает, что отдельные части настоящего Руководства не будут относиться в равной мере ко всем странам.

**1.6.** В настоящем издании *Руководства по СГФ* представлен обновленный вариант признанных на международном уровне стандартов составления статистики, необходимой для налогового-бюджетного анализа, которые были установлены в *Руководстве по СГФ 1986 года*. Пересмотренные стандарты гармонизированы с соответствующими стандартами других признанных на международном уровне систем макроэкономической статистики в той мере, в которой такая гармонизация не противоречит их цели, заключающейся в содействии проведению налогового-бюджетного анализа. Эти другие системы статистики включают всеобъемлющую Систему национальных счетов (в дальнейшем называемую *СНС 1993 года*) и две специализированные системы, в центре внимания которых находятся платежный баланс и денежно-кредитная и финансовая статистика<sup>3</sup>. Настоящее Руководство во многом

<sup>3</sup>Комиссия Европейских Сообществ, Международный Валютный Фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, «Система национальных счетов 1993 года» (Брюссель/Люксембург, Нью-Йорк, Париж, Вашингтон, 1993 год). Международный Валютный Фонд, «Руководство по платежному балансу», 5-е изд. (Вашингтон, 1993 год). Международный Валютный Фонд, «Руководство по денежно-кредитной и финансовой статистике» (Вашингтон, 2000 год).

опирается на текст *СНС 1993 года*, с тем чтобы исключить вероятность смысловых разночтений<sup>4</sup>.

## **В. Направления использования системы СГФ**

**1.7.** Назначение системы СГФ — обеспечивать статистические данные, которые позволяют директивным органам и аналитикам последовательно и систематически изучать динамику финансовых операций, финансовой позиции и состояния ликвидности сектора государственного управления или государственного сектора. Аналитическая основа СГФ может быть использована для анализа операций органов государственного управления конкретного уровня и операций между различными уровнями государственного управления, а также сектора государственного управления или государственного сектора в целом.

**1.8.** Один из методов, применяемых в системе СГФ для подготовки сводных данных об общих результатах деятельности и финансовой позиции сектора государственного управления или государственного сектора, основан на использовании набора балансирующих статей, таких как чистое операционное сальдо, чистое кредитование/заимствование и изменение чистой стоимости активов. Наиболее эффективное определение и количественное измерение таких балансирующих статей достигается в рамках интегрированной и комплексной системы учета, такой как система СГФ.

**1.9.** В отличие от сводных показателей детализированные данные системы СГФ могут использоваться для изучения конкретных областей деятельности органов государственного управления. Например, могут потребоваться данные о конкретных формах налогообложения, уровне расходов, понесенных в связи с предоставлением определенного вида социальных услуг, или объеме заимствования в банковской системе, осуществляемого органами государственного управления.

**1.10.** Гармонизация системы СГФ с другими системами макроэкономической статистики означает, что данные системы СГФ могут использоваться в сочетании с данными других систем для того, чтобы оценивать динамику показателей сектора госу-

<sup>4</sup>Кроме того, настоящее Руководство во многом опирается на издание Организации Объединенных Наций «Классификации расходов по целям» (Нью-Йорк, 2000 год) в случае Классификации функций органов государственного управления, представленной в главе 6, и на ежегодное издание Организации экономического сотрудничества и развития «Revenue Statistics» («Статистика доходов») (Париж) в случае описания категорий налогов в главе 5.

дарственного управления или государственного сектора относительно остальной экономики. Аналогичным образом, введение признанных на международном уровне стандартов позволяет использовать статистику государственных финансов для сравнительного анализа государственных операций в различных странах, например, для сопоставления уровней налогов или расходов по отношению к валовому внутреннему продукту.

## С. Структура и характеристики системы СГФ

**1.11.** Система СГФ относится к сектору государственного управления и государственному сектору в соответствии с определениями, приведенными в *СНС 1993 года* и главе 2 настоящего Руководства. Эти секторы определяются с помощью категорий институциональных единиц, которые представляют собой экономические структуры, способные владеть активами, принимать обязательства и вести экономическую деятельность и операции с другими структурами от своего имени. Эти характеристики делают институциональные единицы объектом экономического и статистического интереса, который может быть удовлетворен путем составления полного комплекта их счетов (отчетности), включая балансы активов и пассивов.

**1.12.** В системе СГФ отражается два вида потоков: операции и другие экономические потоки<sup>5</sup>. Операции по большей части представляют собой взаимодействия между двумя институциональными единицами, которые осуществляются по взаимному соглашению. В *отчете об операциях органов государственного управления* (см. главу 4) отражаются результаты всех операций, произведенных за отчетный период. Они классифицируются как доходы, расходы, чистое приобретение нефинансовых активов, чистое приобретение финансовых активов или чистое принятие обязательств. Операции, в результате которых образуются доходы или производятся расходы, приводят к изменению чистой стоимости активов. Операции других видов приводят к эквивалентным изменениям активов и/или обязательств и не приводят к изменению чистой стоимости активов.

**1.13.** Другие экономические потоки включают изменения цен и целый ряд других экономических событий, которые влияют на объем имеющихся ак-

тивов и обязательств, например списания долга и потери в результате катастроф. Сводные данные о таких изменениях активов, обязательств и чистой стоимости активов приводятся в *отчете о других экономических потоках* (см. главу 4).

**1.14.** *Баланс активов и пассивов* (см. главу 4) сектора государственного управления или государственного сектора представляет собой отчет о принадлежащих этому сектору запасах финансовых и нефинансовых активов, объеме требований других единиц к владельцам таких активов в форме обязательств, а также чистой стоимости активов этого сектора, которая равна общей стоимости всех активов за вычетом общей стоимости всех обязательств.

**1.15.** Комплексный подход к учету операций и других экономических потоков в системе СГФ дает возможность полного согласования начального и заключительного балансов активов и пассивов. Это означает, что запас актива или пассива определенного вида на начало отчетного периода плюс изменения этого запаса в связи с операциями и другими экономическими потоками равен запасу на конец периода. Подобная интегрированная статистическая система позволяет полностью описывать и анализировать последствия мер политики и конкретных экономических событий.

**1.16.** Для потоков и запасов, которые отражаются в системе СГФ, используются различные виды классификаций. Например, каждая доходная операция классифицируется в зависимости от того, относится ли она к налогам или другим видам доходов; расходные операции классифицируются по целям и экономическим видам; активы классифицируются в соответствии с тем, являются ли они финансовыми или нефинансовыми; а финансовые активы и обязательства классифицируются как по виду инструмента, так и по сектору единицы, выпустившей актив, держателем которого являются органы государственного управления, или являющейся держателем обязательства, выпущенного органами государственного управления.

**1.17.** Несмотря на гармонизацию системы СГФ и *СНС 1993 года*, между этими двумя статистическими системами имеются определенные различия. Наиболее важное различие заключается в том, что в системе СГФ основное внимание уделяется финансовым операциям — налогообложению, расходам, заимствованию и кредитованию, — тогда как в *СНС 1993 года* большое внимание уделяется также производству и потреблению товаров и услуг. В результате порядок учета производственной деятельности органов государственного управления

<sup>5</sup>Потоки отражают создание, преобразование, обмен, передачу или исчезновение экономической стоимости. Более подробные определение и описание операций и других экономических потоков приводятся в главе 3.

в системе СГФ существенно отличается от порядка учета такой деятельности в *СНС 1993 года*. Значительные различия связаны с порядком учета накопления капитала за счет собственных средств, пенсионных программ для государственных служащих и степенью консолидации (более подробная информация приводится в приложении 3).

**1.18.** Во многих случаях составление статистики государственных финансов является первым этапом составления статистики сектора государственного управления в национальных счетах. По этой причине некоторые данные, которые обычно отсутствуют в стандартном представлении СГФ, должны сохраняться во вспомогательных учетных записях, поскольку они необходимы для составления национальных счетов. Например, следует сохранять подробные оценки по пенсионным программам для государственных служащих, с тем чтобы иметь возможность использовать эти данные в рамках иного подхода к учету таких программ в *СНС 1993 года*.

**1.19.** Определения концепций системы СГФ совпадают с определениями *СНС 1993 года*, но при этом охват отдельных категорий операций может несколько различаться. Например, оплата труда работников, которая в системе СГФ отражается как расходы, не включает оплату труда работников, участвующих в накоплении капитала за счет собственных средств, тогда как в *СНС 1993 года* оплата труда работников включает оплату труда всех работников. Вместе с тем определение и структура оплаты труда работников в обеих системах одинаковы. Использование одного и того же названия при различном охвате может стать причиной недоразумений. Для того чтобы обратить внимание на различия в охвате или каких-либо других аспектах между концепцией СГФ и аналогичной концепцией *СНС 1993 года*, после соответствующего названия в СГФ добавляется указатель «[СГФ]» и приводится разъяснение таких различий.

**1.20.** Условные инструменты, такие как гарантии по кредитам и займам и неявные гарантии по предоставлению социальных пособий в случае возникновения различных потребностей, могут иметь важные экономические последствия для экономики в целом. Однако такие инструменты не приводят к возникновению операций или других экономических потоков, отражаемых в системе СГФ, до тех пор пока фактически не произойдет определенное событие или не будет выполнено оговоренное условие. Поэтому предусматривается, что обусловленные инструменты отражаются в учете в качестве справочных статей.

## **D. Методологические изменения по сравнению с системой статистики государственных финансов 1986 года**

**1.21.** Методология составления статистики государственных финансов, изложенная в настоящем Руководстве, существенно отличается от методологии *Руководства по СГФ 1986 года*. Основные различия перечислены в нижеследующих пунктах. Подробная информация приведена в приложении 1.

### **1. Охват**

**1.22.** Центральное место в охвате переработанной системы СГФ занимает сектор государственного управления, определяемый, в соответствии с *СНС 1993 года*, на основе институциональных единиц. Охват *Руководства по СГФ 1986 года* определен на функциональной основе и включает все соответствующие операции любой единицы, выполняющей функции органов государственного управления. Нередко отдельные функции органов государственного управления выполняются единицами более широко определяемого государственного сектора. Для учета налогово-бюджетных операций и видов деятельности, осуществляемых за пределами сектора государственного управления, рекомендуется составлять статистику по государственному сектору и выделять операции между единицами сектора государственного управления и государственными корпорациями (организациями).

### **2. Основа учета экономических событий**

**1.23.** В переработанной системе СГФ потоки отражаются в учете по методу начисления, что означает отражение потоков в учете на момент создания, преобразования, обмена, передачи или исчезновения экономической стоимости. В *Руководстве по СГФ 1986 года* операции отражаются в учете при получении или выплате денежных средств.

**1.24.** Использование метода начисления также означает полную интеграцию операций, не носящих денежно-кредитного характера, в переработанную систему СГФ. *Руководство по СГФ 1986 года* предусматривало отражение в учете лишь отдельных операций, не носящих денежно-кредитного характера (в качестве справочных статей).

### **3. Стоимостная оценка**

**1.25.** В переработанном *Руководстве по СГФ* стоимостная оценка потоков, а также активов, обязательств и чистой стоимости активов производится

по текущим рыночным ценам, но при этом предусматривается также отражение номинальной стоимости долговых ценных бумаг в справочных статьях. В *Руководстве по СГФ 1986 года* стоимостная оценка долговых ценных бумаг производится по сумме, подлежащей выплате органами государственного управления при наступлении срока погашения долга, которая может отличаться как от номинальной стоимости, так и от текущей рыночной стоимости.

#### 4. Балансы активов и пассивов

**1.26.** Переработанная система СГФ содержит полные балансы активов и пассивов, которые включают все запасы финансовых активов, нефинансовых активов, обязательств и чистую стоимость активов. *Руководство по СГФ 1986 года* включает только запасы некоторых видов долговых обязательств.

#### 5. Интеграция потоков и запасов

**1.27.** Комплексное отражение в учете операций и других экономических потоков обеспечивает возможность полной интеграции потоков и запасов и согласования различий между начальным и заключительным балансами активов и пассивов. В случае запасов долговых обязательств, включенных в *Руководство по СГФ 1986 года*, такое согласование невозможно без сбора дополнительной информации.

#### 6. Аналитическая основа

**1.28.** В пересмотренной системе СГФ вводится несколько новых балансирующих статей. Такое изменение связано с понятием о том, что при анализе сектора государственного управления или государственного сектора необходимо учитывать множество аспектов, и что ни один из показателей в отдельности не может быть достаточным для решения всех задач. В *Руководстве по СГФ 1986 года* центральное место в аналитической основе отводится единственной балансирующей статье — общему дефициту/профициту.

**1.29.** Пересмотр определений доходов и расходов, которые теперь рассматриваются как изменения в чистой стоимости активов в результате операций, ведет к пересмотру использованного в *Руководстве по СГФ 1986 года* порядка учета операций с нефинансовыми активами и к введению новых балансирующих статей. Ранее кассовые операции с нефинансовыми активами учитывались как капитальные доходы и расходы, что влияло на общий дефицит/профицит. Теперь разность между доходами и расходами является отдельной балансирующей статьей — чистым операционным сальдо, которое слу-

жит показателем изменения чистой стоимости активов в результате операций.

**1.30.** Все операции, связанные с приобретением или выбытием финансовых активов, теперь учитываются как финансовые операции, а чистое кредитование/заимствование представляет собой балансирующую статью, определяемую как чистое приобретение всех финансовых активов за вычетом чистого принятия всех обязательств в результате операций. В *Руководстве по СГФ 1986 года* чистое приобретение финансовых активов для целей экономической политики обозначалось термином «кредитование минус погашение» и при расчете общего дефицита/профицита рассматривалось как расходы. Однако в пересмотренной системе предусматривается другая балансирующая статья — общее сальдо, — которая позволяет учитывать чистое приобретение отдельных финансовых активов аналогично чистому приобретению финансовых активов для целей экономической политики в *Руководстве по СГФ 1986 года* (см. главу 4).

#### Е. Внедрение переработанной системы СГФ

**1.31.** Некоторые страны, по крайней мере на начальном этапе, смогут составлять лишь небольшую часть статистики, которая предусматривается переработанной системой СГФ. Нецелесообразно устанавливать общие приоритеты в области сбора данных, когда экономические условия в разных странах могут весьма существенно различаться. Оптимальной практикой, как правило, является установление приоритетов национальными органами, которые знакомы с ситуацией, потребностями и проблемами соответствующих стран.

**1.32.** Признано, что внедрение полностью интегрированной системы СГФ, представленной в данном Руководстве, займет определенное время, и темпы этой работы будут определяться специфическими потребностями и обстоятельствами конкретных стран. В частности, многим странам будет необходимо пересмотреть свои базовые системы учета, с тем чтобы отразить в них принципы учета по методу начисления и пересмотренные схемы классификации системы СГФ<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Важно помнить, что, несмотря на использование стандартных терминов бухгалтерского учета для описания системы СГФ, она является системой статистической отчетности, которая может по многим важным аспектам отличаться от базовой системы финансовой отчетности, на основе которой будет выводиться значительная часть статистики СГФ.

**1.33.** Тем не менее, вполне вероятно, что многие страны будут придерживаться сходного порядка внедрения рассматриваемой системы. Например, возможно, что на первом этапе перехода страны могут ввести пересмотренную классификационную структуру отчета об операциях органов государственного управления или отчета об источниках и использовании денежных средств и внести поправки в существующую статистику по кассовому методу, с тем чтобы учесть известные недостатки такой статистики, например, включив в нее информацию о просроченной задолженности по доходам или расходам. Еще одним этапом может стать сбор балансовой информации о финансовых активах и обязательствах, которая позволит оценить отражаемые в системе другие экономические потоки, связанные с этими финансовыми статьями. Более трудным этапом, по-видимому, станет сбор полной информации о запасах нефинансовых активов, имеющихся на данный момент времени, и их оценка по текущим рыночным ценам. На конечном этапе может быть введена полностью разработанная система учета по методу начисления, которая обеспечивает возможность подготовки полных балансов активов и пассивов.

## Г. Структура Руководства

**1.34.** Оставшуюся часть настоящего Руководства можно подразделить на два широких тематических раздела. В главах со 2 по 4 разрабатываются концепции, используемые в системе СГФ, а в главах с 5 по 10 изложены применяемые классификации и виды потоков или запасов, включаемых в каждую классификационную категорию.

**1.35.** В главе 2 приводятся характеристика охвата сектора государственного управления, разделение этого сектора на подсекторы и его расширение до государственного сектора. В главе 3 вначале обоб-

щаются концепции операций, других экономических потоков и запасов активов и пассивов. Затем излагаются правила, регламентирующие их отражение в учете, включая время отражения в учете, стоимостную оценку и консолидацию. В главе 4 рассматривается аналитическая основа, определяющая такой порядок представления операций, других экономических потоков и балансов активов и пассивов, который позволяет рассчитать балансирующие статьи как сводные показатели деятельности сектора государственного управления.

**1.36.** В главах с 5 по 10 приведены классификации операций, других экономических потоков и запасов активов и пассивов. Глава 5 посвящена доходным операциям, которые представляют собой увеличение чистой стоимости активов. В главе 6 дается описание расходных операций, которые приводят к уменьшению чистой стоимости активов. В главе 7 рассматриваются баланс активов и пассивов и классификация запасов активов, обязательств и чистой стоимости активов. В главе 8 представлена классификация операций с нефинансовыми активами, а в главе 9 — классификация операций с финансовыми активами и обязательствами. Наконец, в главе 10 рассматриваются другие экономические потоки.

**1.37.** Руководство включает четыре приложения. В приложении 1 рассматриваются методологические изменения по сравнению с *Руководством по СГФ 1986 года*; в приложении 2 излагается порядок учета различных долговых и связанных с долгом операций и других экономических потоков; в приложении 3 обобщаются взаимосвязи между системой СГФ и *СНС 1993 года*; а в приложении 4 перечислены все классификационные коды, используемые в системе СГФ. В дополнении к главе 2 рассматриваются вопросы социальной защиты, а в дополнении к главе 6 воспроизведена Классификация функций органов государственного управления.