

16. Dzhaksybekova G.N., Nurgalieva A.M. Banking Risk Management. Risk management in a commercial bank. 2015. N 3. p. 2 (in Russian).
17. Pechalova M.Yu. Organization of risk management in a commercial bank. Management in Russia and abroad. 2015. N 1. pp. 3-15 (in Russian).
18. Valdaytsev S.V. Business valuation. Moscow. ТК «Velbi», «Prospekt» Publ., 2008. 360 p. (in Russian).
19. Mazgunova N.V., Fedotov V.D. Risk management in commercial banks] Scientific Herald of the SIM. 2018. N 3. pp. 68-73 (in Russian).
20. Denisova N.I., Chizhenko L.M. On the issue of modern approaches to managing financial risks of commercial banks. Bulletin of the Moscow University named after S.Yu. Witte. Series 1: Economics and Management. 2017. N 1(20). pp. 80-83 (in Russian).
21. Basalduk A. S., Ezangina I. A. Reputational risk of the bank: problems of identification and management // «EUROPEAN RESEARCH», 07.12.2017.
22. Ismagilov A. N., Dubova C. E. The problems and prospects of banks with foreign participation in the russian banking sector // «News Of Higher Educational Institutions. A Series «Economy, Finance And Production Management» 2018. № 4 (38). p. 7-15.

DOI 10.6060/ivecofin.2020464.500
УДК 336.13

АЛГОРИТМ ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Макашина Ольга Владиленовна, Красникова Наталия Сергеевна
Финансовый университет при правительстве Российской Федерации, Ленинградский просп., 49, Москва, 125993, Россия
E-mail: OVMakashina@fa.ru, nkrasnikova@fa.ru

Целью исследования являлось выделение причин, по которым возникла необходимость формирования новой модели финансов государственного сектора и разработка алгоритма организации финансов государственного сектора. Проведено сравнение положений, разработанных международным валютным фондом руководств, посвященных вопросам статистики государственных финансов. Авторы исходили из положений руководств о том, что исходной точкой организации финансов государственного сектора стала идентификация институциональных единиц и видов деятельности, которые относятся к государственному сектору. Это и позволило определить состав финансов государственного сектора. Целью организации финансов государственного сектора является удовлетворение социально-экономических потребностей общества, обеспечение соблюдения надлежащего уровня национальной безопасности. Необходимость функционирования институциональных единиц государственного сектора связана с тем, что на чисто предпринимательской основе было бы невозможно удовлетворить общественные потребности. Определено, что практическое применение принципов классификации секторов потребует в случаях, когда необходимо выяснить относится тот или иной субъект к институциональным единицам и, если да – к какому именно сектору (либо к сектору государственного управления, либо к государственным корпорациям). В работе показано, что с точки зрения влияния на налогово-бюджетную политику к финансам государственного сектора относятся финансы сектора государственного управления, состоящего в свою очередь из институциональных единиц, которые заняты преимущественно нерыночной деятельностью и финансы государственных корпораций (организаций). Предложенный подход к организации финансов государственного сектора на основе концепции институциональных единиц позволит повысить доступность ключевых статистических данных. Это безусловно соответствует стремлению большинства стран к повышению прозрачности и подотчетности в общественном секторе. Кроме того, способствует выявлению недостатков на ранних этапах ухудшения финансовой ситуации в стране и своевременному принятию коррективных мер.

Ключевые слова: государственное управление, государственный сектор, налогово-бюджетный анализ, институциональная единица, государственные корпорации

THE ALGORITHM OF ORGANIZATION OF FINANCE OF THE PUBLIC SECTOR

Makashina Olga V., Krasnilova Natalia S.

Financial University under the Government of the Russian Federation, Leningradsky Prospekt., 49, Moscow, 125993, Russia

E-mail: OVMakashina@fa.ru, nkrasnikova@fa.ru

The purpose of the study was to identify the reasons why there was a need to form a new model of public sector finance and develop an algorithm for organizing public sector finance. The article compares the provisions of the guidelines developed by the international monetary fund on public finance statistics. The authors proceeded from the guidelines that the starting point for the organization of public sector Finance was the identification of institutional units and activities that relate to the public sector. This made it possible to determine the composition of public sector finances. The purpose of the organization of public sector finance is to meet the socio-economic needs of society, ensuring compliance with the appropriate level of national security. The need for the functioning of institutional units in the public sector is related to the fact that it would be impossible to meet public needs on a purely entrepreneurial basis. It is determined that the practical application of the principles of classification of sectors will be required in cases where it is necessary to find out whether a particular entity belongs to institutional units and, if so, to which sector (either to the public administration sector or to state corporations). The paper shows that from the point of view of the impact on fiscal policy, public sector finances include the finances of the public administration sector, which in turn consists of institutional units that are mainly engaged in non-market activities, and the finances of state corporations (organizations). The proposed approach to the organization of public sector Finance based on the concept of institutional units will increase the availability of key statistical data. This is certainly in line with the desire of most countries to increase transparency and accountability in the public sector. In addition, it helps to identify shortcomings at the early stages of the deterioration of the financial situation in the country and to take timely corrective measures.

Keywords: public administration, public sector, fiscal analysis, institutional unit, state corporations

В последнее десятилетие Российская Федерация неотделима от общемирового процесса повышения прозрачности и открытости управления общественными финансами и активно изучает, и использует зарубежный опыт [4]. Процесс этот, однако, не происходит настолько быстро, как хотелось бы [1] с точки зрения возможности принятия корректирующих мер в периоды кризисов. Безусловно, не только для нашей страны важно принимать превентивные меры в неблагоприятных финансовых условиях, что привело во многих странах к изменению принципов управления бюджетами в условиях кризиса [5].

Для определения причин возникновения финансовых кризисов на раннем этапе и своевременного принятия соответствующих мер одним из основных направлений работы Международного валютного фонда (МВФ) в последние десятилетия стало повышение доступности ключевых статистических данных о государственных финансах. С этой целью Статистическим департаментом МВФ в 2001 году было подготовлено руководство, которое содержит описание методологии, которую следует использовать при составлении финансовой и экономической статистики. Руководство фактически стало одним из результатов мероприятий, проводимых во всем мире по повышению качества учета органов государственного управления и прозрачности их операций.

Для налогово-бюджетного анализа статистика государственных финансов имеет ключевое значение и играет важную роль как в ходе разработки финансовых программ для их обоснования, в ходе их мониторинга, так и в осуществлении надзора за последствиями государственной экономической политики. В Руководстве 2001 года был введен учет по методу начисления, разработаны балансы активов и пассивов, осуществлен полный охват государственной экономической и финансовой деятельности.

Определение границ финансов государственного сектора обуславливается кругом относящихся к нему институциональных единиц, которые являются первичным звеном организации финансов государственного сектора. Исходной точкой организации финансов государственного сектора стала идентификация институциональных единиц, а также видов деятельности, относящихся к государственному сектору и позволяющих определять состав финансов государственного сектора.

Термин «государственный сектор» понимается с точки зрения прав собственности на имущество институциональных единиц, а не выполняемых ими функций. Учредителем или владельцем институциональных единиц государственного сектора является государство, которое, организуя финансовые отношения в этом секторе выполняет присущие ему функции. В наиболее общем понимании основной

функцией является проведение государственной политики, важнейшим направлением которой, с точки зрения воздействия на социально-экономическое развитие, является налогово-бюджетная политика, которая направлена на сохранение соответствующих экономическому уровню темпов роста, сдерживание социально-экономического неравенства, повышение эффективности государственных расходов и проводимая в первую очередь в интересах населения.

Обеспечение публичных интересов институциональными единицами государственного сектора в определенной степени нарушает интересы частного сектора, особенно когда происходит несовпадение государственных и частных интересов. Чтобы сгладить это нарушение интересов налогово-бюджетная политика должна быть направлена не только на социальную защиту населения, но и на активное регулирование всех происходящих экономических процессов, которые обеспечивают рост объемов производства.

Цель организации финансов государственного сектора – через обеспечение финансовыми ресурсами выполнения функций государства – удовлетворение социально-экономических потребностей общества и обеспечение соблюдения надлежащего уровня национальной безопасности. Необходимость функционирования институциональных единиц государственного сектора связана с тем, что на чисто предпринимательской основе было бы невозможно удовлетворить общественные потребности.

Чтобы проводить государственную политику для решения указанной цели необходимо считать государственной единицей, а это значит, что соответствующая структурная единица должна иметь ряд возможностей, таких как владение активами, привлечение средств, принятие обязательств от своего имени и обладать правом расходовать и распределять часть налоговых и иных доходов, которые она получила в соответствии с проводимой ею политикой.

Институциональные единицы, относящиеся к сектору государственного управления опираясь на сборы с других секторов осуществляют государственную политику посредством предоставления услуг как правило нерыночного характера и путем перераспределения доходов и имущества.

Для надзора за мерами государственной политики, для разработки и обоснования финансовых программ большое значение имеет проведение налогово-бюджетного анализа, который основывается на статистических данных. Для содействия проведению налогово-бюджетного анализа МВФ в 2001 году и было издано Руководство по статистике государственных финансов [8] (далее по тексту – Руководство 2001).

Согласно идее, заложенной в Руководстве 2001, организация финансов государственного сектора на основе концепции институциональных единиц позволит повысить доступность ключевых статистических данных, что не только соответствует стремлению большинства стран к повышению прозрачности и подотчетности в общественном секторе [2], но и способствует выявлению недостатков на ранних этапах ухудшения финансовой ситуации и своевременному принятию коррективных мер.

Для решения этих задач необходимо использовать статистические данные не только касающиеся сектора государственного управления, но и в целом по государственному сектору, а для этого необходимо четко и однозначно представлять структуру финансов государственного сектора. Структура финансов государственного сектора должна позволять анализировать и в полном объеме описывать последствия мер проводимой государственной политики и определенных экономических событий.

В условиях современных макроэкономических вызовов и шоков организация финансов государственного сектора должна способствовать качественному удовлетворению социально-экономических потребностей общества и обеспечивать соблюдение надлежащего уровня национальной безопасности. И сделать это надо в обозримом будущем, чтобы проводимая налогово-бюджетная политика способствовала нейтрализации негативных воздействий вызовов и шоков.

Как правило, под государственными финансами понимались инструменты мобилизации финансовых ресурсов для проведения государственной политики. С этих позиций государственные финансы представляют собой сочетание финансовых операций, с помощью которых органы управления накапливают денежные средства и реализуют денежные расходы.

Однако необходимость повышения качества проводимой государственной политики способствовала переходу от рассмотрения финансов только как категории, оценивающей движение денежных средств к категории, которая включает формирование всех активов и пассивов органов государственного управления, в том числе нефинансовые активы и пассивы. Была признана потребность отразить в государственных финансах потоки всех ресурсов, формировать балансы государственных активов и пассивов и оценивать стоимости имущества, которое находится в собственности государства. Кроме того, изменился подход к определению момента отражения операций в государственных финансах. Государства, в том числе и Российская Федерация, осуществляют переход к отражению потоков средств в государственных финансах используя метод начислений.

Это значит, что они определяются на момент создания, передачи, утраты экономической стоимости, а не поступившие своевременно денежные средства отражаются как просроченная задолженность (например, по налогам). Такие изменения позволяют получить наиболее полную картину об активах и об обязательствах бюджетной системы. Вместе с тем появляется возможность сопоставления себестоимости товаров и услуг, предоставляемых государством, с затратами на приобретение подобных товаров и услуг на рынке.

Подобный переход был заложен Международным валютным фондом в Руководстве 2001 наряду с концепцией институциональных единиц. Определение институциональной единицы как первичного звена обусловлен тем, что каждая институциональная единица имеет всю документацию, которая используется при формировании системы национальных счетов и государственных финансов. Каждая институциональная единица формирует такие комплекты счетов, которые позволяют определять все без исключения потоки средств, а также составлять балансы активов и пассивов, что создает условия для объединения потоков средств с информацией о наличии активов и пассивов.

Структурные единицы, которые выполняют экономические функции государства (министерства, агентства) реализуют налогово-бюджетную политику. Помимо этих структурных единиц налогово-бюджетную политику способны проводить предприятия, которые принадлежат государству или им контролируемые, осуществляющие коммерческую деятельность (государственные корпорации). Они не принадлежат органам государственного управления, но оказывают существенное влияние на налогово-бюджетную политику.

Кроме того, использование концепции институциональных единиц дает возможность государственным корпорациям отделять проводимые ими операции, относящиеся к налогово-бюджетным от их традиционной коммерческой деятельности. Институциональными единицами (экономическая структура, которая может от своего имени владеть активами, принимать обязательства и осуществлять экономическую деятельность и операции с другими структурами) Руководство 2001 признает:

- единицы органов государственного управления (государственные единицы);
- некоммерческие организации (НКО);
- корпорации;
- квазикорпорации.

Таким образом, с точки зрения влияния на налогово-бюджетную политику к *финансам государственного сектора* относятся финансы сектора государственного управления, состоящего в свою очередь из институциональных единиц, которые заняты преимущественно не-

рыночной деятельностью и финансы государственных корпораций (организаций).

В таблице 1 представлена структура государственного сектора, составляющие которого и их особенности рассмотрены далее.

В свою очередь сектор государственного управления включает в себя:

- все без исключения государственные единицы;
- государственные единицы, контролируемые и в основном финансируемые государственными единицами, нерыночные НКО.

Государственные единицы представляют собой институциональные единицы, которые в качестве основного вида деятельности выполняют функции органов государственного управления. Такие государственные единицы реализуют следующие экономические функции – принятие обязательств по обеспечению товарами и услугами на нерыночной основе для их индивидуального или коллективного потребления. Кроме того, они занимаются перераспределением через систему трансфертных платежей имущества и доходов.

Данные виды деятельности, осуществляемые органами государственного управления, финансируются в основном за счет налогов, а также за счет других обязательных трансфертов. В отдельные моменты органы государственного управления могут финансировать свою деятельность посредством привлечения займов или получения финансовых ресурсов из иных источников. Это может быть рыночная продажа товаров и услуг, получение процентного дохода, сдача в аренду ресурсов недр. Коллективные услуги, такие как государственное управление, обеспечение правопорядка и законности, оборона, всегда предоставляются на бесплатной основе. Услуги, которые предоставляются для индивидуального потребления,

Индивидуальные услуги, такие как услуги здравоохранения, образования, услуги в области отдыха и культуры могут также предоставляться на бесплатной основе, или же плата за них может взиматься. Следует отметить, что, товары и услуги, предоставляемые обществу как в целом, так и отдельным лицам, могут либо быть произведены органами государственного управления, либо эти органы могут приобрести их у третьей стороны.

Структура финансов государственного сектора определяется формой государственного устройства. Система управления финансами органов власти в федеративных государствах, в том числе в Российской Федерации, имеет три уровня. В соответствии с трехуровневой системой государственного управления возникает необходимость в выделении подсекторов сектора государственного управления. К ним относятся:

- центральное правительство;

- региональные органы управления;
- местные органы управления.

В соответствии с вышеизложенным выделяются государственные финансы, региональные финансы, муниципальные финансы. Различные государственные единицы и их финансы относятся к тому уровню, который контролирует и финансирует их деятельность. Общий объем мобилизации и распределения финансовых ресурсов, объем финансовых операций сектора государственного управления, характеризуется агрегированными данными всех уровней управления.

Центральные правительства государств определяют налоговые платежи для всех институциональных единиц – резидентов и для нерезидентов, которые осуществляют экономическую деятельность на территории государства;

они несут ответственность за предоставление коллективных услуг; предоставляют услуги, которыми пользуются отдельные домашние хозяйства; выделяют средства в виде трансфертов иным институциональным единицам, среди которых нижестоящие уровни государственного управления.

Только на уровне центральных правительств в ходе реализации налогово-бюджетной политики соответствующие органы предпринимают меры, которые направлены на достижение общегосударственных целей. На нижестоящих уровнях управления не ставятся таких целей, нижестоящие органы управления не получают, в отличие от центрального правительства, кредиты центрального банка.

Таблица 1

Организация государственного сектора
Table 1. Public sector organization

		Виды институциональных единиц	Основные экономические функции	Финансирование	Группы (подсекторы)
Государственный сектор (в широком определении)	Сектор государственного управления	Государственные единицы	- предоставление населению страны товаров и услуг на нерыночной основе для индивидуального или коллективного потребления; - перераспределение имущества и доходов через трансфертные платежи	- налоги и обязательные трансферты; - в отдельные периоды займы и иные источники (процентные доходы, рыночные продажи)	центральное правительство
					региональные органы управления
					местные органы управления
		НКО	- предоставление населению страны товаров и услуг на нерыночной основе для индивидуального или коллективного потребления; - перераспределение имущества и доходов через трансфертные платежи	- добровольные трансферты; - доходы от собственности; - доходы от продукции	
	Государственные корпорации (организации)	Квазикорпорации	продажа всей или почти всей продукцию по рыночным ценам	собственные средства	
		Корпорации	продажа всей или почти всей продукцию по рыночным ценам	собственные средства	государственные нефинансовые корпорации государственные финансовые корпорации, не считая денежно-кредитных государственные денежно-кредитные корпорации, кроме ЦБ Центральный банк

Источник: Руководство по статистике государственных финансов 2001 года/Статистическое управление. - [2-е изд.].

Source: State Finance Statistics Manual 2001 / Statistical Office. - [2nd ed.].

Фискальные полномочия региональных органов управления распространяются на институциональные единицы, являющиеся резидентами соответствующей территории и осуществляющие на ней экономическую деятельность, в том числе с использованием цифровых технологий [9]. Государственной единицей на региональном уровне выступает соответствующая структура, которая: владеет активами, имеет право привлекать средства, принимать обязательства от своего собственного имени; расходует или распределяет, определенную часть налоговых или иных доходов, которую получает в соответствии с проводимой ею политикой; от центрального правительства получает трансферты, увязанные с конкретными заранее определенными целями.

Органы местного управления могут иметь или не иметь права взимать налоги с экономической деятельности институциональных единиц, которая осуществляется на их территориях. Как правило они зависимы от трансфертов от вышестоящих уровней. Чтобы быть рассмотрены как институциональные единицы, они должны иметь объективную возможность владеть активами, а также иметь возможность использовать средства и принимать обязательства путем заимствований от своего собственного имени.

Государственные единицы, обслуживающие орган управления соответствующего уровня и один или несколько органов управления другого (нижестоящего) уровня, соответствуют тому уровню управления, на который приходится преобладающая часть его финансовых средств и операций.

Помимо подсекторов, которые определяются исходя из уровня государственного управления, в свою очередь на каждом уровне можно выделять подсекторы на основании того, из каких источников они финансируются: из утвержденных в законодательном порядке бюджетов данного уровня или из внебюджетных источников.

Если орган государственного управления включает в себя две и более институциональные единицы, то одна из них контролирует остальные. Этот контроль осуществляется не через участие в капитале, а путем назначения руководства и принятия законов и норм, регламентирующих порядок финансирования.

Особый вид государственных единиц, чья деятельность заключается в обеспечении одного или какого-то количества социальных направлений – социальные внебюджетные фонды. Такие фонды должны отвечать общим критериям институциональных единиц – обособление от других видов деятельности государственных единиц, отдельный учет активов и пассивов фонда; осуществление финансовых операций за свой собственный счет [8].

Второй составляющей сектора государственного управления выступают *некоммерческие организации* (НКО). Это юридические лица или общественные организации, созданные с целью производства или распределения товаров и услуг, но которые не могут быть источником доходов, прибыли или иной финансовой выгоды для институциональных единиц, их создавших. Они лишь контролируют их деятельность и финансируют ее. Некоммерческие организации, в отличие от органов государственного управления, могут выполнять те же функции, что и органы государственного управления, однако при этом получать средства за счет доходов от собственности или продаж, за счет добровольных трансфертов.

НКО в праве осуществлять как нерыночное, так и рыночное производство [3]. В случае если деятельность организации носит рыночный характер, то эта организация должна либо использовать эту прибыль для обеспечения своих операций в будущем, либо осуществлять перечисление этой прибыли другим институциональным единицам, причем не тем, которые ее создали, контролируют или финансируют.

Самостоятельным звеном государственного сектора выступают институциональные единицы, которые принадлежат органам государственного управления или находятся под их контролем. Такие институциональные единицы создаются с целью производства товаров или услуг для реализации на рынке – *государственные корпорации (организации)*. Корпорации могут выступать источником прибыли для владельцев или другой финансовой выгоды. Корпорации относятся, в зависимости от характера их основной деятельности, или к сектору финансовых корпораций, или к сектору нефинансовых корпораций.

Государственные корпорации (организации) по распоряжению государственных единиц, к которым они принадлежат, могут проводить операции органов государственного управления (например, предоставлять кредиты по ставкам ниже рыночных; отпускать для некоторых потребителей электроэнергию по сниженным тарифам). Кроме того, проведение налогово-бюджетной политики государственными корпорациями (организациями) может осуществляться посредством найма большего чем требуется числа работников, путем того, что ими приобретаются избыточные производственные ресурсы, за счет оплаты производственных ресурсов по ценам выше рыночных, или продажи большой доли своей продукции по ценам ниже уровня, на котором находилась бы рыночная цена, если в этой деятельности принимали участие только частные производители.

Для включения финансов государственных корпораций в состав финансов государственно-го сектора основанием является то, что изме-

нения чистой стоимости активов государственных корпораций должны быть отражены в стоимостной величине участия в капитале этих корпораций, принадлежащего институциональным единицам сектора государственного управления. Помимо этого, по счетам государственных корпораций можно понять по каким причинам произошли изменения в их активах.

Согласно Руководству 2001 государственные корпорации для целей анализа объединяются в подсекторы государственного сектора:

- группа нефинансовых государственных корпораций (организаций). К этой группе относятся все нефинансовые корпорации-резиденты, которые находятся под контролем единиц сектора государственного управления;

- группа финансовых государственных корпораций (организаций) (за исключением денежно-кредитных). К этой группе относятся финансовые корпорации-резиденты, которые находятся под контролем единиц сектора государственного управления (за исключением центрального банка и других государственных депозитных корпораций (организаций));

- группа денежно-кредитных государственных корпораций (организаций) (за исключением центрального банка);

- группа Центрального банка, которая состоит из самого центрального банка, механизмов валютного управления или независимых валютных органов, которые осуществляют эмиссию национальной валюты, а также других учреждений, представляющих собой обособленные институциональные единицы и выполняющие главным образом функции центрального банка [8].

Институциональными единицами, финансы которых входят в состав финансов государственного сектора и которые также, как и корпорации считаются обособленными от институциональных единиц, которым они принадлежат по закону, но не являются корпоративными предприятиями и не образованы в иной предусмотренной законом организационной форме являются *квазикорпорации*.

Концепция квазикорпорации была введена для того, чтобы отделить ее владельцев от некорпоративных предприятий, которые осуществляют коммерческую деятельность и обладают определенной степенью независимости и самостоятельности чтобы функционировать как корпорации. Предприятие должно иметь полный комплект отчетности чтобы считаться квазикорпорацией. В качестве примера государственной квазикорпорации можно назвать государственную типографию и организацию, которая оказывает населению платные услуги в области здравоохранения. Чтобы предприятие (организация) существовало как государственная квазикорпорация органам государственного управления необходимо предоставить руководству

этого предприятия (организации) значительную свободу действий, причем как в области управления производственным процессом, так и в использовании своих средств [8].

В 2014 году МВФ подготовил новый руководящий документ «Руководство по статистике государственных финансов 2014 года» (далее – Руководство 2014), который обновил Руководство 2001 года. Документ был опубликован с целью поддержки общемировой тенденции к повышению подотчетности и прозрачности в налогово-бюджетной сфере. В документе также раскрыта связь показателей статистики государственных финансов с признанными на международном уровне стандартами бухгалтерского учета и поэтому может быть использована теми специалистами, которые занимаются реформированием систем государственного учета.

Система классификации, представленная в Руководстве 2014 года применима ко всем институциональным единицам государственного сектора, но основное внимание в Руководстве 2014 уделяется сектору государственного управления, а также его подсекторам. Для российской практики это особенно важно в силу изменения подходов к оценке качества финансового менеджмента в секторе государственного управления [7]. Для составления системы показателей государственных финансов важное значение имеет выделение институциональной единицы, так как это позволяет разделить экономику на секторы и установить контрагентов по операциям и позициям. В таблице 2 приведено сравнение подходов к классификации институциональных единиц согласно Руководству 2001 и Руководству 2014 года.

Определение институциональной единицы, а также их существенные характеристики в Руководствах 2001 и 2014 гг. совпадают.

Несколько иначе в Руководстве 2014 представлены виды институциональных единиц – квазикорпорации рассматриваются как корпорации, без выделения в самостоятельный вид.

В Руководстве 2014 появляется определение заведения. Согласно этому документу заведение – это предприятие (часть предприятия), которое располагается в одном месте и в нем осуществляется только один вид производственной деятельности (или в котором большая часть добавленной стоимости приходится на основную производственную деятельность). Заведение может быть институциональной единицей если оно удовлетворяет существенным характеристикам. Если заведение устанавливает экономически значимые цены и удовлетворяет критериям для отнесения его к институциональным единицам, оно рассматривается как квазикорпорация.

Таблица 2

Сравнительная характеристика подходов к классификации институциональных единиц
Table 2. Comparative characteristics of approaches to the classification of institutional units

	Руководство СГФ 2001	Руководство СГФ 2014
Понятие институциональной единицы	Экономическая структура, которая может от своего имени владеть активами, принимать обязательства и осуществлять экономическую деятельность, проводить операции с другими структурами	Экономическая структура, которая может от своего имени владеть активами, принимать обязательства и осуществлять экономическую деятельность, проводить операции с другими структурами
Виды институциональных единиц	Домашние хозяйства Единицы органов государственного управления (государственные единицы) Некоммерческие организации Корпорации Квазикорпорации	Домашние хозяйства Корпорации Некоммерческие организации Единицы органов государственного управления
Уточнение понятий		Заведение Предприятие
Введение понятий		Искусственное дочерние предприятие

Источник: составлено автором на основе Руководства СГФ 2001 г. и Руководства СГФ 2014 г.
 Source: compiled by the authors using to the Manual GFS 2001 and Manual GFS 2014

В Руководстве 2014 дано определение термина предприятие – институциональная единица, производящая товары и услуги. Термин «предприятие» может относиться: к корпорации, квазикорпорации, некоммерческой организации, предприятию без образования юридического лица.

Как было сказано ранее особое внимание в Руководстве 2014 уделено сектору государственного управления. В зависимости от сложности государственной организации, идентификация единиц сектора государственного управления может потребовать тщательного рассмотрения – об этом идет речь и в Руководстве 2001. Однако в Руководстве 2014 вводится и новое понятие – искусственное дочерние предприятие, которое может быть рассмотрено в качестве отдельной институциональной единицы.

В отдельные моменты времени органы государственного управления могут создавать юридические лица, которые являются пассивными держателями активов и обязательств и не могут действовать независимо. Такие юридические лица называются искусственными дочерними предприятиями и в качестве отдельных институциональных единиц не рассматриваются.

В состав государственного сектора входят все институциональные единиц-резиденты, которые прямо или косвенно контролируются резидентными единицами сектора государственного управления, т.е. все единицы сектора государственного управления и государственных корпораций-резидентов. На рисунке 1 представлены основные элементы государственного сектора.

В свою очередь в состав сектора государственного управления входят все единицы органов государственного управления и все единицы нерыночных НКО-резидентов. Они контролируются единицами органов государственного управления. Подсектор же государственных корпораций включает в себя все корпорации, контролируемые единицами сектора государственного управления или иными государственными корпорациями. Кроме того, сектор государственного управления включает государственные предприятия, которые созданы как корпорации с юридической точки зрения, но, чтобы рассматриваться в качестве корпораций не удовлетворяют статистическим критериям.

Для определения того, какие структуры относятся к сектору государственного управления, а какие – к подсектору государственных корпораций, следует ответить на вопросы в следующем порядке.

Вопрос 1. Является структура резидентом или нерезидентом? Данные по структурам-нерезидентам отражаются в статистике по всему миру.

Вопрос 2. Является или нет структура институциональной единицей? Если структура является резидентом, но не является институциональной единицей, ее следует рассматривать как составную часть контролирующей ее институциональной единицы. В том случае если она удовлетворяет критериям для отнесения ее к институциональным единицам, то следует переходить к следующему этапу принятия решений.

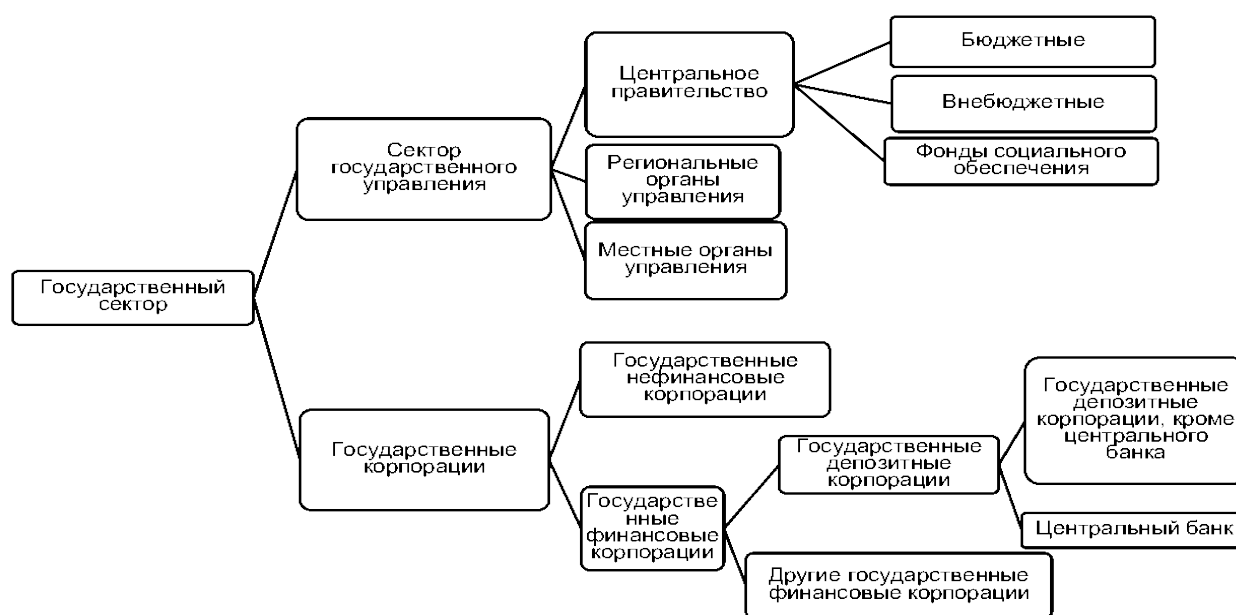


Рисунок 1. Государственный сектор и его основные компоненты

Источник: составлено автором согласно Руководству СГФ 2014 г.

Figure 1. Public sector and its main components

Source: compiled by the authors using the Manual GFS 2014.

Вопрос 3. Имеет ли место контроль за институциональной единицей со стороны сектора государственного управления или другой государственной корпорации? Ответ на этот вопрос дает возможность отнести институциональную единицу к частному или государственному сектору.

Вопрос 4. Институциональная единица является нерыночным или рыночным производителем? Ответ на этот вопрос дает возможность отнести институциональную единицу к подсектору государственных корпораций или сектору государственного управления.

Вопрос 5. Можно ли выделить в составе единицы сектора государственного управления какие-либо рыночные заведения, которые удовлетворяют критериям отнесения их к институциональным единицам, если институциональная единица относится к сектору государственного управления? Такие рыночные заведения классифицируются как квазикорпорации в составе подсектора государственных корпораций.

Вопрос 6. Может ли институциональная единица предоставлять вспомогательные финансовые услуги (например, в случае, когда институциональная единица выступает в качестве органов надзора за финансовыми рынками или финансовыми посредниками)? Если ответ на этот вопрос положительный, то институциональную единицу можно отнести к подсектору государственных финансовых корпораций.

Вопрос 7. Оказывает ли государственная корпорация финансовые услуги? Ответ на этот

вопрос позволит отнести институциональную единицу либо к подсектору государственных нефинансовых корпораций, либо к подсектору государственных финансовых корпораций.

Согласно Руководству 2014 практическое применение принципов классификации секторов потребует в случаях, когда необходимо выяснить относится тот или иной субъект к институциональным единицам и, если да – к какому именно сектору (государственным корпорациям или государственному управлению). Такая необходимость может возникнуть в следующих случаях выделение или разграничение: квазикорпораций; головных офисов и холдинговых компаний; учреждений реструктуризации; программ финансовой защиты; структур специального назначения; совместных предприятий; фондов погашения; пенсионных программ; сберегательных фондов; фондов национального благосостояния; органов регулирования рынка; фондов развития и/или инфраструктурных компаний. Кроме того, классификация секторов безусловно будет способствовать повышению качества бюджетного планирования за счет построения с ее помощью полномасштабных макроэкономических моделей [6].

В связи с изменением представления о государственных финансах главным становится не соотношение размеров государственного и рыночного секторов, и кто кого «выдавливает» (увеличивается доля государственного или рыночного сектора). Главное заключается в том по каким правилам и в каких институциональных формах происходит сосуществование госу-

дарственных и рыночных структур. Отсюда следует изменение позиции о роли государства в экономике, согласно которой государство уже не является той силой, которая либо полностью исключает рыночные отношения, либо полностью освобождает рынок от своего присутствия. В современных условиях с одной стороны государство активно формирует рынок, а с другой рынок не менее активно влияет на институциональные единицы политической и административной власти. В результате они порождают системы управления, в которых тесно взаимосвязаны частные интересы участников рынка и интересы государственных структур.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации за 2020 г. в части проведения НИР по теме «Теория развития финансов государственного сектора».

The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the State Assignment of the Financial University under the Government of the Russian Federation for 2020 in terms of conducting research on the topic "Theory of public sector finance development."

Литература

1. Блохин, А.А. Концепт-прогноз долгосрочного развития России / А.А. Блохин // Экономическая политика. – 2009. – №1. – С. 23-58.
2. Гузь, Н.А. Открытость и прозрачность управления общественными финансами: опыт Бразилии / Н.А. Гузь // Финансовая жизнь. – 2017. – №2. – С. 55-59.
3. Дзусова, С.С. О некоторых аспектах финансирования некоммерческих организаций: отечественный и зарубежный опыт / С.С. Дзусова // Финансовая жизнь. – 2018. – №1. – С. 68-72.
4. Дуброва, М.В. Возможности применения опыта зарубежных стран по прозрачности и открытости управления общественными финансами в Российской Федерации. / М.В. Дуброва // Финансовая жизнь. – 2015. – №4. – С. 73-77.
5. Караев, А.К. Практика изменения принципов управления бюджетами стран-членов ОЭСР в условиях кризиса / М.В. Мельничук, А.К. Караев // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2018. – №4. – С. 97-101.
6. Понкратов, В.В. Повышение качества бюджетного планирования в России / В.В. Понкратов // Финансовая жизнь. – 2017. – № 4. – С. 91-94.
7. Шмиголь, Н.С. Подходы к оценке качества финансового менеджмента в секторе государственного управления / Н.С. Шмиголь // Финансы. – 2018. – №10. – С. 20-27.
8. Finance, Public--Statistics--Handbooks, manuals, etc. I. International Monetary Fund. Statistics Dept. II. Manual on government finance statistics. Coverage of the GFS System – [Электронный ресурс]. – URL: <http://docplayer.net/40870651-2-coverage-of-the-gfs-system.html> (дата обращения 04.10.2020).
9. Астраханцева И.А., Савина А.С., Астраханцев Р.Г. Криптовалюта как феномен платежа в современной цифровой экономике. // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2019. - № 4 (42). – С. 3-10.

References

1. Blochin A.A. Concept-forecast of Russia's long-term development // Economic policy. 2009. No. 1. p.23-58.
2. Guz N.A. Openness and transparency in public Finance management: Brazil's experience // Financial life. 2017. No. 2. p.55-59.
3. Dzusova S.S. Some aspects of financing non-profit organizations: domestic and foreign experience // Financial life. 2018. No. 1. p.68-72.
4. Dubrova M.V. Opportunities to apply the experience of foreign countries on transparency and openness of public Finance management in the Russian Federation // Financial life. 2015. No. 4. p.73-77.
5. Karaev A.K., Melnichuk M.V. Practice of changing the principles of budget management in OECD member countries in the context of the crisis // Modern science: actual problems of theory and practice. Series: Economics and law. 2018. No. 4. p. 97-101.
6. Ponkratov V.V. Improving the quality of budget planning in Russia // Financial life. 2017. No. 4. p.91-94.
7. Shmigol N.S. Approaches to assessing the quality of financial management in the public administration sector // Finance. 2018. No. 10. p.20-27.
8. Finance, Public--Statistics--Handbooks, manuals, etc. I. International Monetary Fund. Statistics Dept. II. Manual on government finance statistics. Coverage of the GFS System [Electronic resource]– URL: <http://docplayer.net/40870651-2-coverage-of-the-gfs-system.html> (date of access: 04.10.2020).
9. Astrakhantseva I.A., Savina A.S., Astrakhantsev R.G. Cryptocurrency as a payment phenomenon in the modern digital economy // News of higher educational institutions. Series: Economics, Finance and production management. 2019. No. 4(42). p. 3-10.