

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ

Л. Л. Осипчук

**ОРГАНИЗАЦИЯ ИСПОЛНЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА
(ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

Курс лекций

Киев 1999

ББК 65.261.3я73
О-74

Рецензенты: *М. В. Гридчина*, канд. экон. наук, доц.
Т. Н. Тигова, канд. экон. наук

Ответственный редактор *И. В. Хронюк*

Осипчук Л. Л.

О-74 Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект): Курс лекций. — К.: МАУП, 1999. — 160 с.: ил. — Библиогр.: с. 155.

ISBN 966-7312-82-8

Предлагаемый курс лекций посвящен проблемам реформирования процессов исполнения государственного бюджета в Украине. Рассмотрены реальные процессы внедрения в Украине казначейской системы исполнения государственного бюджета. Приведен сравнительный анализ особенностей кассовой банковской и кассовой казначейской систем исполнения бюджета. Исследованы практические организационно-правовые вопросы работы казначейства, обобщен опыт исполнения бюджета зарубежных стран, а также освещены проблемы защиты бюджетных средств от преступных посягательств.

Для преподавателей и студентов экономических и юридических специальностей, слушателей экономических колледжей, а также всех, кто интересуется вопросами реформирования экономической системы Украины в целом.

ББК 65.261.3я73

ISBN 966-7312-82-8

© Л. Л. Осипчук, 1999
© А. В. Овчинников (дизайн обложки), 1999
© Межрегиональная Академия
управления персоналом (МАУП), 1999

Введение

Современный мир сотрясают экономические, социальные, финансовые и политические кризисы. Преодоление их — задача государственной важности. И только экономическая стабильность, базирующаяся на стабильности финансовой, может служить гарантом обеспечения решений стратегических задач, стоящих перед любым цивилизованным государством: обеспечение максимально возможной или полной занятости и производство неинфляционного валового национального продукта (ВНП). В связи с этим значение бюджетной политики, являющейся фундаментом всей финансовой политики, трудно переоценить. Особенно велика ее роль в странах с переходной экономикой, финансовая и бюджетная системы которых находятся в состоянии формирования и становления. Анализ бюджета и в целом бюджетного процесса страны является реальным отражением структурной политики правительства и ее приоритетов.

Курс “Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект)” имеет своей целью отражение и исследование реальных процессов в бюджетной политике Украины, связанных с ее формированием и перестройкой. Прежде всего это касается исполнения бюджета. Переход Украины от банковской системы кассового исполнения бюджета к казначейской вызвал немало споров в научных кругах. Дискуссия по этому вопросу нашла отражение в данном курсе. Его проблематика дает возможность осветить широкий круг вопросов, связанных с проблемой становления казначейства в Украине.

В курсе приводится сравнительный анализ направлений исполнения бюджета в различных его формах (банковская, казначейская); исследуются проблемы покрытия бюджетного дефицита и государственного долга; представлена законодательная база бюджетного процесса; освещена роль банков различных уровней в бюджетном процессе.

Существенным отличием данного курса от аналогичных является включение в него комплексного анализа возможных методов защиты государственных финансов от преступных посягательств, а также анализ правовой базы этих процессов. Таким образом, курс дает относительно полное представление о формировании бюджетной системы, ее состоянии, а также об организации исполнения государственного бюджета в Украине.

Общая характеристика государственного бюджета

Бюджет (англ. *budget* — сумка) — роспись денежных доходов и расходов государства, административно-территориальных образований, предприятий. Государственный бюджет является звеном финансовой системы государства.

Государственный бюджет Украины — единый план образования (создания) доходов и осуществления каких-либо расходов государства на общественные нужды в определенных размерах и по целевому назначению. Направления использования бюджетных средств определяются законом “О бюджете”, утверждаемом правительством для каждого календарного года. Различают государственный бюджет и бюджеты административно-территориальных единиц.

Бюджеты административно-территориальных единиц — это единый план образования доходов и осуществления каких-либо расходов на нужды определенных территориальных образований (местный, районный, областной бюджеты) в размерах и по целевому назначению, определяемых законом Украины для этих территориальных образований и для каждого календарного года, а также содержанием делегированных государством полномочий для каждого периода бюджетного планирования.

Делегированные полномочия — полномочия для совершения отдельных функций органов исполнительной власти, включая полномочия в финансировании затрат (расходов).

Сущность бюджета каждой страны определяется природой и функциями государства. Через госбюджеты распределяется от 20 до 60% национального дохода. Используя финансовое программирование, страны с развитой экономикой через бюджет воздействуют на структурную перестройку государства, научно-техническую политику, норму накопления, самообеспечение энергетическими ресурсами, эффективность внешнеэкономических связей, объем валового национального продукта.

В целом государственный бюджет выполняет следующие *основные функции*:

- перераспределяет национальный доход;
- стабилизирует процесс общественного воспроизводства;
- осуществляет государственную социальную политику.

Бюджет является основным средством влияния на состояние экономики. Размеры бюджета (особенно его дефицита), характер налоговой политики и структура расходов помогают определить темпы экономического роста, тенденции изменений занятости, процентные ставки и ценовые изменения.

Поэтому, принимая какие-либо бюджетные решения, следует всегда помнить и учитывать тот факт, что определенная государством бюджетная политика в обязательном порядке окажет влияние на экономические показатели.

Связь бюджета с экономикой *двусторонняя*. Не только бюджет оказывает влияние на экономику, происходит и обратное воздействие: состояние экономики определяет бюджетные показатели.

Когда Президент Украины и Верховная Рада Украины работают над своими вариантами бюджета на следующий финансовый год, они вынуждены делать *предположения* относительно будущих экономических условий. Эти предположения касаются главным образом реального и номинального роста ВВП, краткосрочных и долгосрочных процентных ставок, уровня инфляции, количества безработных. Расхождения в предположениях нередко приводят к ощутимым различиям в запланированных ими бюджетных объемах. Поскольку бюджет прогнозируется на основе предположений относительно будущих экономических условий, уровень жизнеспособности бюджетной политики правительства в значительной мере зависит от точности этих предположений.

Любое серьезное различие между предполагаемыми и действительными экономическими уровнями превращается в несоответствие между ожидаемыми и фактическими результатами исполнения бюджета. Отклонение развития экономики от прогнозируемой траекто-

рии приводит к увеличению или уменьшению поступлений, расходов, дефицита. Особенно чуткими по отношению к темпам экономического роста являются *доходы*. *Расходы* особенно чутки по отношению к процентной ставке, выплачиваемой за государственный долг. Влияние этих экономических обстоятельств на бюджет усиливается с каждым прошедшим годом.

Государственный бюджет — важный инструмент влияния на развитие *экономики и социальной сферы*.

Усиление роли бюджета в социальных процессах обусловлено тем, что именно бюджетные средства в совокупности с внебюджетными фондами являются финансовой базой осуществления социальных преобразований, перехода на новый, более высокий, уровень социального обслуживания населения страны. Кроме того, государственный бюджет призван сгладить социальные последствия расслоения населения по материальному положению (уровню доходов), вызванного переходом к рыночным условиям хозяйствования.

Государственная политика в большинстве своих программ не может обойтись без финансирования. Поэтому бюджет соответственно действует как ежегодный план экономической и социальной политики, кроме того, он предоставляет Министерству финансов идеальную возможность для составления исчерпывающего отчета о бюджетной политике государства. Поскольку государственный бюджет суммирует все расходы — от расходов на оборону до социальной защиты и международной помощи, он, соответственно:

- требует ежегодного пересмотра государственных приоритетов;
- освещает компромиссные решения относительно альтернативных целей (выделяя небольшие ресурсы на альтернативные программы);
- обеспечивает координацию государственной бюджетной политики (в частности с тем, чтобы размеры налогов не подрывали цели фискальной политики);
- обеспечивает достижение цели бюджетной политики наиболее соответствующими средствами (например, многие задания можно выполнить за счет средств, полученных в результате налогообложения, или за счет государственных расходов, в частности трансфертных выплат.

Для построения жизнеспособной, эффективной бюджетной системы необходимо строгое соблюдение определенных принципов. Бюджетная система Украины основывается на **принципах**:

- стабильности;
- экономической обоснованности;

- социальной справедливости;
- равенства и недопущения бюджетной дискриминации;
- финансового единства;
- административной самостоятельности;
- равнозначности расходов;
- достоверности;
- полноты;
- публичного контроля.

Принцип стабильности предполагает неизменность структуры бюджетной системы Украины на протяжении бюджетного года, а также ее подчинение принципам территориального устройства Украины.

Принцип экономической обоснованности состоит в определении доходов и расходов бюджетов, исходя из результатов сравнительного анализа вариантов прогнозов макроэкономического развития Украины и отдельных административно-территориальных единиц, а также в установлении на основе этих прогнозов уровня бюджетных трансфертов.

Принцип социальной справедливости заключается в определении уровня бюджетных трансфертов на основе показателей минимальной бюджетной и социальной обеспеченности жителей отдельной административно-территориальной единицы.

Принцип равенства и недопущения бюджетной дискриминации состоит в равномерном распределении средств сводного бюджета Украины между государственным бюджетом и бюджетами административно-территориальных единиц для достижения сбалансированности социально-экономического развития регионов; в установлении равных условий доступа к бюджетным средствам юридических и физических лиц, которые в соответствии с законами Украины имеют право на получение бюджетных дотаций, субсидий или ссуд; во внедрении конкурсного (тендерного) порядка закупок товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств.

Принцип финансового единства предполагает единство бюджетной классификации, правил казначейского исполнения бюджетов, форм бюджетной документации, правил бюджетного процесса, форм отчетности, видов покрытия бюджетных дефицитов, которые определяются нормами законодательных актов, являющихся едиными для государственного бюджета и бюджетов всех территориально-административных единиц.

Принцип административной самостоятельности состоит в нерушимости права местных бюджетов самостоятельно определять

направления использования бюджетных средств, полученных из собственных источников; самостоятельно производить (совершать) администрирование и сбор местных налогов (сборов, обязательных платежей); самостоятельно определять минимальный уровень социальной обеспеченности по методике, установленной Кабинетом Министров Украины; самостоятельно принимать решения относительно объединения средств местных бюджетов для реализации совместных программ.

Принцип равнозначности расходов предполагает финансирование всех утвержденных бюджетных расходов пропорционально общим бюджетным поступлениям, за исключением случаев применения процедуры секвестрации расходов на основаниях, установленных законом.

Принцип достоверности заключается в составлении бюджета на основании экономически обоснованных макроэкономических показателей, а также в отображении в отчете о бюджете предыдущих лет или в докладе о ходе исполнения бюджета текущего года данных о фактически полученных доходах (включая доходы от внутренних или внешнегосударственных, или муниципальных займов) и данных о фактически произведенных расходах, подтвержденных Государственным казначейством Украины.

Принцип полноты состоит во включении в состав доходов бюджета всех доходов государства или органов местного самоуправления от каких-либо источников, а также во включении в состав расходов бюджета всех бюджетных расходов на какие-либо нужды государства или территориальной общности.

Принцип публичного контроля предполагает обязательное опубликование в официальных печатных средствах массовой информации:

- проекта бюджета на следующий год с уровнем детализации доходов и расходов, установленным законом;
- результатов исполнения плана бюджетных ассигнований по статьям: социальная защита, социально-культурные мероприятия и содержание органов государственной власти (органов местного самоуправления);
- результатов закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых за счет бюджетных средств с предоставлением перечня исполнителей государственных контрактов (за исключением тех случаев, когда опубликование, согласно законодательству Украины, не разрешается из-за необходимости держать информацию в тайне).

БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

Бюджетная классификация является единой для всех субъектов бюджетного процесса в Украине и устанавливает порядок группирования статей доходов и расходов бюджета в соответствии с их экономическим, функциональным и ведомственным содержанием.

Бюджетная классификация содержит следующие *разделы*:

- доходы бюджета;
- расходы бюджета, включая государственный долг;
- дефицит бюджета.

Структура бюджетной классификации доходов бюджета состоит из *статей*:

— **налоговые поступления**, а именно: налог на прибыль и доход, косвенные внутренние налоги, налог на собственность, тарифы, таможенные сборы, платежи за использование природных ресурсов, которые находятся в государственной (коммунальной) собственности, местные налоги и сборы;

— **неналоговые поступления**, а именно: плата за предоставление государственных услуг (включая консульские сборы, плату за предоставление лицензий, патентов, других государственных разрешений), административные сборы и платежи, налоговые и административные штрафы;

— **поступления от операций с капиталом**;

— **бюджетные трансферты**;

— **доходы государственных целевых бюджетных фондов**.

Структура бюджетной классификации расходов бюджетов состоит из *статей*:

— **расходы на обслуживание государственного (коммунального) долга**, а именно: расходы на погашение обязательств по государственному (коммунальному) внутреннему долгу и государственному (коммунальному) внешнему долгу;

— **налоговые расходы**, а именно: расходы по выплате бюджетного возмещения плательщикам налога на добавленную стоимость, по возвращению излишне уплаченных налогов плательщикам налога на доходы физических лиц, по возвращению налогов (сборов, обязательных платежей), излишне уплаченных по решению налоговых органов;

— **расходы гражданского бюджета**, а именно: расходы по социальной защите и социальному обеспечению, расходы государствен-

ного управления, международной деятельности, расходы по образованию, здравоохранению, культуре и искусству, расходы коммунального хозяйства, расходы по физической культуре и спорту, правоохранительной деятельности;

— **расходы по экономическому вмешательству**, а именно: расходы по кредитной деятельности государства (органов местного самоуправления); по государственным (местным) инвестициям; по реализации государственных (местных) контрактов для удовлетворения общегосударственных нужд (нужд территориальной общности) или функционирования органов государственного управления (органов местного самоуправления); по компенсациям стоимости объектов частной собственности в случаях их принудительного отчуждения;

— **расходы оборонного бюджета, включая обеспечение государственной безопасности**, а именно: расходы бюджета Министерства обороны Украины, бюджета Службы безопасности Украины, бюджета Национальной гвардии Украины, бюджета Национального бюро расследований Украины, включая расходы на приобретение техники, обмундирования и вооружения;

— **расходы по реализации бюджетных трансфертов**, а именно: расходы на предоставление бюджетных субвенций, расходы по финансированию бюджетных изъятий;

— **расходы специального назначения**, а именно: расходы Резервного бюджетного фонда Украины; институционные расходы, образовавшиеся вследствие ошибок в макроэкономическом прогнозировании;

— **расходы государственных целевых бюджетных фондов.**

Структура бюджетной классификации дефицита бюджетов состоит из *статей*:

— **поступления от государственных внешних займов;**

— **поступления от государственных внутренних займов.**

Отмечены различные подходы к составлению бюджетной классификации расходов и доходов. Существуют следующие классификации расходов: **министерская** (ведомственная); **предметная** (например, просвещение по видам — школы, техникумы, высшие учебные заведения и т. д.); **экономическая** (по их целевому назначению: на капиталовложения, зарплату, субсидии, дотации и т. д.) и **смешанная** (по министерствам, а в них — по предметам).

Наряду с классическими системами классификации расходов в бюджетной практике появляются и новые классификации, в частности **целевая** и **по функциональным признакам**. Целевая классификация предполагает разбивку расходов в соответствии с общенациональными, политическими, экономическими и социальными целями или программами. Такое деление шире, чем по ведомственному признаку. Классификация по функциональным признакам отражает концепцию финансов как инструмента политики правительства и осуществляется в соответствии с основными функциями государства. Это, в частности, социальные расходы, обеспечение занятости, здравоохранение, транспорт, связь, оборона. Они в свою очередь делятся по категориям затрат: зарплата, текущие расходы, оборудование и др.

Доходы бюджета в большинстве стран классифицируются **по источникам** (поступления от налогов и сборов, от государственных предприятий и имуществ, от займов и т. д.) и **по видам** (например, в Великобритании — подоходный налог, налог на прибыль корпораций, налог с наследства и дарений, на добавленную стоимость, таможенные пошлины и др.).

Доходы от государственных предприятий и имуществ, как правило, отражаются в сметах различных ведомств.

Существуют и другие виды классификации доходов, например **юридическая** и **финансовая**. Юридическая классификация подразделяет доходы по способу их получения — используется сила государственной власти или нет. В первом случае это налоги и штрафы, во втором — плата за услуги и добровольные взносы. Финансовая классификация исходит из деления доходов на безвозвратные, или постоянные (налоги) и временные (займы).

Для выполнения своих функций любому государству нужны денежные средства. Оно собирает их из различных источников на основе государственного законодательства. Важнейшими каналами этих поступлений являются налоги, сборы, штрафы, добровольные платежи и взносы, таможенные пошлины. Наибольшую долю поступлений составляют налоги.

Налоги — это обязательные платежи физических и юридических лиц, взимаемые государством для выполнения своих функций.

По своей природе налоги выполняют четыре функции: фискальную, регулирующую (экономическую), стимулирующую и контрольную. Наиболее важные из них — **фискальная**, касающаяся интересов казны, и **экономическая**. Сущность фискальной функции

состоит в образовании государственных денежных фондов, что создает объективные предпосылки для усиления вмешательства государства в экономику. Экономическая функция означает, что с помощью налогов осуществляется перераспределение средств, оказывающее активное влияние на экономические процессы. Обе функции взаимосвязаны, хотя в первой отражаются отношения налогоплательщиков к государству, а во второй — государства к налогоплательщикам.

Бюджетно-налоговая (фискальная) политика — меры правительства по изменению государственных расходов, налогообложения и состояния государственного бюджета, направленные на обеспечение полной занятости и производство неинфляционного ВНП.

Различают два направления бюджетно-налоговой (фискальной) политики:

- стимулирующая (фискальная экспансия);
- сдерживающая (фискальная рестрикция).

Стимулирующая бюджетно-налоговая политика в краткосрочной перспективе имеет своей целью преодоление циклического спада экономики и предполагает увеличение государственных расходов, снижение налогов или комбинирование этих мер. В долгосрочной перспективе политика снижения налогов может привести к расширению предложения факторов производства и росту экономического потенциала. Осуществление этих целей связано с проведением комплексной налоговой реформы, сопровождающейся ограничительной кредитно-денежной политикой центрального банка и оптимизацией структуры государственных расходов.

Цель *сдерживающей бюджетно-налоговой политики* состоит в ограничении циклического подъема экономики и предполагает снижение государственных расходов, увеличение налогов или комбинирование этих мер. В краткосрочной перспективе эти меры позволяют снизить инфляцию спроса ценой безработицы и спада производства. В более продолжительном периоде растущий налоговый клин может послужить основой для спада совокупного предложения и развертывания механизма стагфляции, особенно в том случае, когда сокращение государственных расходов осуществляется пропорционально по всем статьям бюджета и не создается приоритетов в пользу государственных инвестиций в инфраструктуру рынка труда. Затяжная стагфляция на фоне неэффективного управления государственными расходами создает предпосылки для разрушения

экономического потенциала, что нередко встречается в экономиках переходного периода, в том числе и в Украине.

Проблемы бюджета отражают социально-экономическую ситуацию в Украине. Сокращение реальных доходов бюджетов всех уровней, ухудшение платежной дисциплины окончательно осложнило ситуацию с обеспечением их сбалансированности и с финансированием запланированных мероприятий.

Кабинет Министров Украины в своем проекте указа о сокращении расходов бюджета на 1998 г. предусматривал сокращение расходной части основного финансового документа примерно на 20%. Вследствие уменьшения поступлений в государственный бюджет страна оказалась перед угрозой увеличения его дефицита и разбалансирования всей бюджетной системы. Сокращая расходы, правительство надеется таким образом предотвратить эти негативные последствия, заверяя, что при сокращении расходов не будет затронута ни одна гривня из средств, идущих на заработную плату и социальные выплаты. Среди статей, попадающих под секвестирование, следующие: финансирование законодательной власти предполагается уменьшить на 15%, исполнительной — на 4, судебной власти — на 9, международной деятельности — на 15, национальной обороны — на 6, правоохранительной деятельности — на 7, образования — на 13%. Остановить спад, стабилизировать производство и содействовать в его расширении невозможно без уменьшения налогового давления, сокращения количества и внедрения более качественных и более реальных налогов, которые не только выполняли бы фискальную по своей природе функцию, но и в первую очередь стимулировали бы и заинтересовывали бы предпринимательские структуры в создании добавленной стоимости и ее легализации. На наш взгляд, действующая ныне система налогов и сборов не выполняет в полной мере ни одной из названных функций, а единый механизм исполнения доходов бюджета, как таковой, еще не сформирован.

Экономическая наука ищет принципы оптимального налогообложения со времен появления налогов. Четыре важнейших принципа налогообложения были сформулированы еще А. Смитом:

- плательщики налогов должны участвовать в содержании правительства соответственно доходам, которыми они пользуются под его покровительством и защитой;
- налог должен быть точно определен (срок уплаты, способ и сумма платежа);

- вид налога, способ платежа и срок уплаты должны быть удобны плательщику;
- каждый налог должен удерживать из кармана народа как можно меньше сверх того, что он приносит казначейству (налоговая система и служба должны быть по возможности дешевыми).

Дж. С. Милль утверждал, что налоги должны способствовать установлению принципа социальной справедливости. На основе этих принципов к настоящему времени сформулировались **две концепции налогообложения**. *Первая* — налогоплательщики должны уплачивать налоги пропорционально тем выгодам, которые они получают от государства, *Вторая* — налоги должны зависеть от размеров получаемого дохода. Совершенно справедливо, что налоги в большем размере должны платить те, кто получил больше выгоды от государства, но в ряде случаев определить величину этой выгоды невозможно (сколько доходов получает каждый плательщик от расходов государства на оборону, управление и др.). Во второй концепции уязвимым является вопрос о границе (пределе) дохода, за который следует брать более высокий налог. На практике используются обе концепции, но разные государства применяют их исходя из социально-экономической политики в целом.

В условиях формирования рыночных отношений неизбежно возникает проблема определения реальных доходов бюджета с учетом финансовых возможностей и перспективы развития предпринимательства и осуществления бюджетных расходов в размерах имеющихся финансовых ресурсов. Поэтому налоговая система в Украине требует обязательного и немедленного реформирования, а налоговая политика — новых подходов и принципов организации в условиях зарождения и функционирования рыночных отношений. Налоговая политика Украины, как подсистема финансовой политики, находится на стадии формирования, поисков направлений ее развития и усовершенствования.

Реализация налоговой политики осуществляется через систему законодательных и нормативных актов. Только при условии, что общество признает их необходимость, а также будет активно содействовать их внедрению и придерживаться норм действующего законодательства (это относится ко всем субъектам общественно-экономических отношений), можно достичь успеха. Первые шаги реформирования налоговой системы в Украине сделаны. Но их вряд ли можно назвать удачными. Процесс реформирования налоговой по-

литики проходит достаточно сложно. Этому есть объективные и субъективные причины. Налоговая политика должна быть жесткой, но справедливой, стабильной, понятной и привлекательной. Она должна выступать ведущим стимулирующим фактором в стабилизации производства, обеспечивать полное, качественное и своевременное исполнение доходов бюджетов всех уровней.

Итак, существуют следующие статьи доходов государственного бюджета:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизный сбор;
- налог на прибыль;
- налог на доходы от предпринимательской деятельности;
- плата за землю;
- другие налоги и платежи;
- взносы в государственные целевые бюджетные фонды;
- пеня, налоговые и административные штрафы, уплаченные налогоплательщиками налогов (сборов) или их должностными лицами, — зачисляются в государственный бюджет согласно закону;
- реализация товарно-материальных ценностей из государственных резервов (ресурсов) или/и запасов государственного имущества; имущественных комплексов, корпоративных прав (в том числе посредством приватизации); долговых требований и обязательств, которые находятся в государственной собственности и были эмитированы другими, кроме государства, лицами;
- реализация государственных услуг (лицензий, квот, государственных разрешений, плата за регистрацию, другие подобные услуги), предоставленных центральными органами исполнительной власти или их подразделениями;
- превышение доходов над расходами Национального банка Украины (НБУ) в пределах сметы, утвержденной Советом НБУ, по результатам года, предшествующего отчетному;
- арендная плата за использование имущества, которое находится в государственной собственности; дивиденды, уплаченные на корпоративные права, являющиеся государственной собственностью;
- проценты, уплаченные дебиторами за использование внутренних годовых или переходных бюджетных кредитов;
- плата за бюджетные гарантии или поручки, предоставленные от имени государства кредиторам в обеспечение обязательств должников;

— основные суммы переходных бюджетных кредитов, предоставленных в минувших бюджетных годах и возвращенных в текущем бюджетном году;

— основные суммы внутрнегодовых бюджетных кредитов;

— благотворительные взносы и пожертвования;

— суммы бюджетных изъятий из областных бюджетов, бюджетов городов Киева и Севастополя;

— превышение доходов над расходами бюджетных учреждений и организаций на конец бюджетного года в случаях, предусмотренных законодательством;

— суммы, поступающие от реализации конфискованного или бесхозного имущества;

— другие доходы, определенные законодательством.

В случаях, когда последующее законодательство устанавливает новые источники формирования доходов государства, такие доходы должны быть полностью внесены в состав доходов государственного бюджета.

Статьи расходов государственного бюджета существуют следующие:

— расходы на обслуживание государственного долга;

— налоговые расходы;

— расходы гражданского бюджета;

— расходы по осуществлению внешнеполитической деятельности;

— расходы по охране окружающей среды (кроме инвестиционных);

— расходы на увеличение уровня занятости населения;

— расходы по экономическому вмешательству государства, в том числе: расходы на кредитную или инвестиционную деятельность государства; дотации; расходы на приобретение или сооружение объектов собственности;

— гарантийные расходы по предоставленным государственным гарантиям или поручительствам;

— расходы по финансированию государственных контрактов;

— расходы по осуществлению хозяйственных государственных программ;

— расходы по выплате прямых субвенций областным бюджетам, бюджетам городов Киева и Севастополя;

— расходы специального назначения, в том числе институциональные расходы;

— другие расходы, осуществляемые согласно законам.

В случаях, когда последующее законодательство устанавливает новые виды расходов государства, они должны быть полностью внесены в состав расходов государственного бюджета.

Рассмотрим более подробно расходы государственного бюджета с точки зрения выполнения государством социальной, политической и экономической функций.

Результатом деятельности отраслей *социальной сферы* является создание духовных ценностей, социально-культурных и бытовых услуг.

Однако функционирование отраслей социальной сферы во многом зависит от усовершенствования существующих в них финансовых отношений, которые образуются в процессе движения различных по источникам, назначению, порядку формирования и использования фондов финансовых ресурсов. Структура этих взаимоотношений достаточно разнообразна. Она включает отношения предприятий, организаций, учреждений и отраслей с бюджетом, внутренне- и внешнеотраслевые отношения, отношения с населением.

В отраслях социальной сферы используются значительные фонды финансовых ресурсов. Их объем составляет более 30% валового внутреннего продукта. Кроме этого, отрасли социальной сферы ежегодно получают в свое распоряжение денежные средства за предоставленные услуги и выполненные работы.

Смена экономической системы затрагивает все структуры общества, в т. ч. и социальную сферу. В связи с этим необходимы изменения прежде всего в системе бюджетного финансирования, а также развитие хозрасчетных отношений. Важным условием повышения роли научного обоснования планирования расходов, направляемых из бюджета на социальное развитие, является применение долгосрочных экономических нормативов и финансовых норм. Более широко должны использоваться экономические методы стимулирования качества работы этих учреждений, а также рационального использования выделяемых из бюджета ассигнований. В бюджетной резолюции одним из главных направлений бюджетной политики на 1999 г. определено увеличение доли социальных расходов по отношению к общему объему расходов консолидированного бюджета Украины. Причем увеличение до размеров, которые будут достаточны для полного финансирования всех социальных программ текущего бюджетного года, предусмотренных законами Украины.

В проекте консолидированного бюджета на 1999 г. на социальные расходы предусматривалось 15498 млн грн, что составляет 46,5% общего объема расходов консолидированного бюджета.

В расходах, учтенных при утверждении государственного бюджета на 1998 г., объем социальных расходов составлял 17148,9 млн грн, или 51,7% объема расходной части консолидированного бюджета. Таким образом, вместо увеличения части социальных расходов, предусмотрено их уменьшение на 5,2 пункта.

Однако, если рассматривать структуру расходов консолидированного бюджета в процентах к общему объему расходов, то наибольший удельный вес занимают расходы на социальную защиту и социальное обеспечение — 12,7%, образование — 12,5, обслуживание государственного долга — 11,9, охрану здоровья — 11,6%.

Что касается расходов бюджета на выполнение государством *политической функции*, то это прежде всего расходы на управление, на оборону и правоохранительные органы. Расходы на управление различают в зависимости от источников их покрытия.

В бюджете предусматриваются расходы на управление и содержание только высших и местных органов государственной власти и управления, в т. ч. законодательной, исполнительной, судебной власти и прокуратуры. Размер расходов определяется по сметам по каждому министерству, ведомству, Кабинету Министров, Верховной Раде, Администрации Президента Украины. В смете предусматриваются расходы по отдельным статьям. Расходы по сметам обосновываются соответствующими расчетами. Контроль за планированием и расходованием затрат на управление осуществляет Министерство финансов Украины.

Все министерства и ведомства предоставляют ему смету своих расходов для включения в бюджет. Аналогично местные исполнительные органы предоставляют свои сметы для включения их в местные бюджеты.

Расходы Государственного бюджета Украины на содержание органов государственного управления в 1999 г. определены в сумме 1074,3 млн грн, что на 1 млн грн меньше по сравнению с расходами, утвержденными на 1998 г. Ассигнования на государственное управление уменьшены вследствие сокращения расходов на финансирование законодательной власти на 8,8 млн грн, или на 13,6%.

Наряду с этим имеет место значительное увеличение расходов на функционирование отдельных органов государственного управления. В 1999 г. ассигнования на функционирование центрального аппарата министерств, других центральных органов исполнительной власти и их местных органов увеличились на 15,8 млн грн (8,6%); аппарата Кабинета Министров Украины — на 8,8 млн грн (37,8%);

Администрации Президента Украины — на 3,8 млн грн (16,3%); другие расходы на общегосударственное управление — на 3,8 млн грн (18,2%).

В условиях становления рыночных отношений государство постоянно сокращает ассигнования на *развитие экономики* из бюджета. Это объективный процесс, поскольку на смену административным методам приходят экономические, когда расширение и развитие отраслей экономики осуществляется за счет денежных средств предпринимательских структур.

Тем не менее государственное регулирование темпов и пропорций развития экономики, особенно при преобладании государственной собственности, вполне оправданно.

Суть проблемы состоит в том, что, во-первых, есть отрасли, которые без государственной помощи в условиях рынка не имеют достаточных финансовых возможностей для развития, но они существенно влияют на общее состояние развития экономики государства. Это прежде всего топливно-энергетический, агропромышленный, металлургический комплексы. Во-вторых, в рыночных условиях только при государственной поддержке могут развиваться наукоемкие и технологически сложные производства.

Необходимость государственной поддержки развития экономики в Украине обусловлена еще и тем, что после провозглашения государственной независимости встал вопрос о создании собственной экономики, поскольку народнохозяйственный комплекс Украины в условиях союзного государства был чрезмерно интегрирован и не представлял собой, в значительной своей части, технологически замкнутое производство. Кроме того, структура отраслей экономики не отвечала требованиям Украины, а была сориентирована на нужды бывшего Советского Союза.

=====*Контрольные вопросы*=====

1. Каким образом оказывают влияние друг на друга экономика и бюджет?
2. Какие вам известны статьи доходов?
3. Какие вы знаете статьи расходов?
4. По каким принципам строится бюджетная система Украины?
5. Что собой представляет бюджетная классификация, какова ее структура?

Бюджетный дефицит и государственный долг

Дефицит государственного бюджета — явление в экономике далеко не новое. В этой теме мы ознакомимся с некоторыми принципами, позволяющими осветить проблему возникновения дефицита государственного бюджета и его последствия.

В какой-то мере дефицит государственного бюджета является результатом дискреционной налогово-бюджетной политики*. К сожалению, правительство не может точно определить размер предстоящих бюджетных поступлений и необходимых расходов. Оно лишь утверждает общие положения, которые регулируют налоговые ставки, формы и объемы трансфертных выплат, а также определяет приоритеты в структуре государственных заказов и закупок. Однако даже при отлаженной процедуре принятия указанных решений реальные уровни поступлений в бюджет и расходов существенно зависят от стадии (цикла) развития экономики. Бюджетный дефицит возрастает в периоды спада, поскольку государственные доходы от налоговых поступлений снижаются, а объем трансфертных платежей увеличивается. Во время подъема экономики картина меняется на противоположную.

* Дискреционная налогово-бюджетная политика — это сознательное манипулирование налогами и правительственными расходами с целью изменения реального объема национального производства и занятости, контроля над инфляцией и ускорения экономического роста.

Итак, что же мы имеем в виду, говоря о бюджетном дефиците и государственном долге.

Бюджетный дефицит — это сумма, на которую ежегодные расходы бюджета превышают его доходы.

Государственный долг — это сумма задолженности государства своим или иностранным физическим и юридическим лицам.

В зависимости от этого и различают внутренний и внешний государственный долг. Наиболее обременительным является внешний долг, поскольку страна может покрывать его и проценты только за счет экспорта товаров, сырья, услуг, золота или свободно конвертируемой валюты. Внутренний долг распределяется между населением страны путем выпускаемых займов либо за счет роста налогов; последнее нежелательно для населения и снижает деловую активность работающих. Внутренний долг состоит в основном из займов и вкладов населения. Разновидностью государственного долга являются банкноты, лотерейные билеты, гарантийные обязательства.

Бюджетный дефицит и государственный долг тесно взаимосвязаны. Ежегодный дефицит может покрываться либо за счет роста государственного долга, либо за счет эмиссии денег. Даже бездефицитный бюджет не может свидетельствовать о здоровье экономики, если у государства большой долг, поэтому бюджетный дефицит должен быть в центре внимания.

Он бывает четырех видов: фактический, циклический, структурный и скрытый.

Фактический дефицит — это реальное превышение расходов над доходами государственного бюджета.

Циклический дефицит — дефицит, вызванный автоматическим сокращением налоговых поступлений и увеличением государственных трансфертов на фоне спада деловой активности.

Структурный дефицит — разность между расходами и доходами бюджета в условиях полной занятости.

Циклический дефицит нередко оценивается как разность между фактической величиной бюджетного дефицита и структурным дефицитом.

Скрытый дефицит представляет собой бюджетный дефицит, занижающий величину фактического бюджетного дефицита и государственного долга, что нередко делается целенаправленно (например, перед выборами), а также в рамках “жесткого” курса правительства на ежегодно сбалансированный бюджет.

Существуют три концептуальных подхода к бюджету, или три основные **концепции**:

- ежегодного балансирования;
- балансирования в ходе экономического цикла;
- функциональных финансов.

Ежегодно балансируемый бюджет до недавнего времени являлся целью и нашей финансовой политики (в последние годы чисто теоретически). Однако такое балансирование снижает или вообще исключает эффективность фискальной политики государства. Так, в период спада и длительной безработицы *доходы* населения *падают*, следовательно, уменьшаются и налоговые поступления в бюджет. В данном случае государство для балансирования бюджета должно либо *увеличить налоги*, либо *снизить собственные расходы*, либо использовать сочетание этих двух мер. Проблема заключается в том, что все эти меры являются сдерживающими по своему характеру; каждая из них еще больше сокращает, но отнюдь не стимулирует совокупный спрос.

В условиях инфляции при *повышении* денежных *доходов* автоматически увеличиваются и налоговые поступления. Для уменьшения налоговых поступлений государство должно *снизить налоговые ставки* или *увеличить государственные расходы*, но обе эти меры или их сочетание приведут к росту деловой активности, занятости и в конечном итоге не уменьшат инфляцию. Следовательно, ежегодное балансирование бюджета с помощью оперативного государственного регулирования доходов и расходов не обеспечивает стабильности экономики на длительный период.

Идея **бюджета, балансируемого в ходе экономического цикла**, предполагает, что правительство реализует антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет. В этом случае, однако, бюджет не должен балансироваться ежегодно. Достаточно, чтобы он был сбалансирован в ходе экономического цикла.

Логическое обоснование этой концепции бюджета просто, разумно и привлекательно. Для того чтобы противостоять спаду, правительство должно снизить налоги и увеличить расходы, таким образом сознательно вызывая бюджетный дефицит. В период последующего инфляционного подъема необходимо повысить налоги и урезать правительственные расходы. Возникающее на этой основе положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие государственного долга, возникшего в период спада. Таким

образом, правительственные фискальные действия должны создать позитивную антициклическую силу, и правительство даже при этом условии может сбалансировать бюджет, но не на ежегодной основе, а за период в несколько лет. Ключевая проблема данной концепции бюджета состоит в том, что подъемы и спады в экономическом цикле могут быть неодинаковы по глубине и длительности и, следовательно, задача стабилизации вступает в противоречие с задачей сбалансирования бюджета в ходе цикла. Например, длительный и глубокий спад, за которым последует короткий период процветания, будет означать появление большого дефицита в период спада, незначительного или никакого положительного сальдо в период процветания и, следовательно, циклического дефицита бюджета.

Суть идеи *функциональных финансов* в том, что государство должно заботиться не о сбалансировании бюджета, а о макроэкономической стабильности экономики. Сторонники этой концепции утверждают, что налоговая система должна стимулировать налоговые поступления. Они будут увеличиваться автоматически по мере экономического подъема (недискреционная фискальная политика), а значит, бюджетный дефицит будет самостоятельно ликвидироваться. Кроме того, права и возможности правительства по вопросу займов и эмиссии денег безграничны и они могут практически финансировать любой дефицит. Считается также, что при большом объеме национального богатства, в т. ч. и у населения, проблема государственного долга не является обременительной и острой для национальной экономики.

Государство строит свою финансовую политику так, что периодически использует все три концепции.

Основными причинами устойчивого бюджетного дефицита и увеличения государственного долга являются:

- увеличение государственных расходов в военное время или в периоды каких-либо социальных конфликтов. Долговое финансирование бюджетного дефицита позволяет в короткий период ослабить инфляционное напряжение, избежав увеличения денежной массы, и не прибегать к ужесточению налогообложения;

- циклические спады в экономике, особенно если они глубокие и длительные;

- сокращение налогов в целях стимулирования экономики (без соответствующей корректировки государственных расходов).

Налоговые поступления в государственный бюджет и показатель налогового бремени в экономике в долгосрочной перспективе имеют тенденцию к снижению, поскольку:

- в целях стимулирования экономики целенаправленно сокращается “налоговый прессинг”;

- все системы налогообложения включают значительное количество льгот;

- нередко налоговые сборы снижаются из-за неудовлетворительной организации налогообложения (неэффективный таможенный контроль, неудовлетворительные налоговые службы, низкая собираемость налогов и т. д.). Этот фактор особенно рельефно проявляется в переходных экономиках, в т. ч. и в украинской;

- в переходных экономиках налоговые отчисления в бюджет также падают из-за спада в традиционных отраслях производства;

- усиливается влияние политического бизнес-цикла в последние годы, что связано с проведением “популярной” макроэкономической политики увеличения госрасходов и снижения налогов перед очередными выборами;

- происходит повышение долгосрочной напряженности в бюджетно-налоговой сфере в результате:

- а) увеличения государственных расходов на социальное обеспечение и здравоохранение (преимущественно в тех странах, где возрастает доля пожилого населения);

- б) увеличения государственных расходов на образование и создание новых рабочих мест (преимущественно в тех странах, где возрастает доля молодого населения).

Проблему дефицита государственного бюджета невозможно решить за счет долгового финансирования, поскольку категории “бюджетный дефицит” и “государственный долг” тесно взаимосвязаны. Можно сказать, что одно понятие вытекает из другого. За счет долгового финансирования можно снизить величину бюджетного дефицита, однако сразу же автоматически начинает возрастать государственный долг. При увеличении выплат по государственному долгу последний может уменьшиться на какую-то величину, что в свою очередь неизбежно вызовет увеличение дефицита государственного бюджета. Этот процесс может быть бесконечным и круг замкнется, если только правительство не сделает все возможное для подъема деловой и экономической активности. Вероятнее всего речь должна идти о более пристальном внимании к концепции функциональных финансов.

Существуют и другие способы финансирования дефицита государственного бюджета:

- кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- выпуск займов;
- увеличение налоговых поступлений в государственный бюджет.

В случае монетизации дефицита нередко возникает *сеньораж* — доход государства от печатания денег.

Термин “сеньораж” имеет длительную историю, уходящую вглубь веков. В средние века золотые и серебряные монеты являлись основным видом денег. Тогда любой гражданин мог принести соответствующее количество серебра или золота — будь то слитки, подсвечники или любая другая утварь — в королевское казначейство, попросить переплавить его и отчеканить монету, выделив казначейству некую толику в виде пошлины за эту процедуру. Эта политика, т. е. получение казначейством прибыли за чеканку монет, и называлась “сеньораж”. Со временем какой-то сметливый государственный чиновник сообразил, что прибыль от чеканки монет будет намного больше, если казначейство вместо звонкой монеты начнет выпускать бумажные деньги, очень дешевые в изготовлении, так как сырье для их производства произрастает повсеместно, чего не скажешь о золотых дублонах. Правительство, в свою очередь, убеждало людей принимать к платежам бумажные деньги по их номинальной стоимости, обещая обменять их по первому требованию на драгоценные металлы несмотря на то, что общая стоимость выпущенных в обращение бумажных денег могла превысить стоимость драгоценных металлов, хранящихся в подвалах казначейства.

Сеньораж возникает на фоне превышения темпа роста денежной массы над темпом роста реального ВВП, что приводит к повышению среднего уровня цен. В результате все экономические агенты платят своеобразный инфляционный налог, и часть их доходов перераспределяется в пользу государства через возросшие цены.

Инфляционный налог — это потеря капитала собственниками денежных средств вследствие инфляции.

Инфляционный налог уплачивается автоматически домашними хозяйствами, поскольку с увеличением цен они теряют больше своих денежных средств.

В условиях повышения уровня инфляции возникает эффект Оливера-Танзи — сознательное затягивание налогоплательщиками сроков внесения налоговых отчислений в государственный бюджет. Нарастание инфляционного напряжения создает экономические сти-

мулы для “откладывания” уплаты налогов: за время “затягивания” происходит обесценивание денег, от которого выигрывает налогоплательщик. В результате дефицит государственного бюджета и общая неустойчивость финансовой системы могут возрасти. Монетизация дефицита государственного бюджета может не сопровождаться непосредственно эмиссией наличности, а осуществляться в других формах, например в виде расширения кредитов центрального банка государственным предприятиям по льготным ставкам процента или в форме отсроченных платежей. В последнем случае правительство покупает товары и услуги, не оплачивая их в срок. Если закупки осуществляются в частном секторе, то производители заранее увеличивают цены, чтобы застраховаться от возможных неплатежей. Это дает толчок к повышению общего уровня цен и уровня инфляции.

Если отсроченные платежи относятся к предприятиям государственного сектора, то эти дефициты нередко непосредственно финансируются центральным банком или же накапливаются, увеличивая общий дефицит государственного бюджета. Поэтому, хотя отсроченные платежи, в отличие от монетизации, официально считаются неинфляционным способом финансирования бюджетного дефицита, на практике это разделение весьма условно.

Если дефицит государственного бюджета финансируется с помощью выпуска государственных займов, то увеличивается средняя рыночная ставка процента, что приводит к снижению инвестиций в частном секторе, падению чистого экспорта и, частично, к снижению потребительских расходов. В итоге возникает **эффект вытеснения**, который значительно ослабляет стимулирующий эффект фискальной политики.

Долговое финансирование бюджетного дефицита нередко рассматривается как антиинфляционная альтернатива монетизации дефицита. Однако долговой способ финансирования не устраняет угрозы роста инфляции, а только создает временную отсрочку для этого роста, что является характерным для многих переходных экономик. Если облигации государственного займа размещаются среди населения и коммерческих банков, то инфляционное напряжение окажется слабее, чем при их размещении непосредственно в центральном банке. Однако последний может купить эти облигации на вторичном рынке ценных бумаг и расширить таким образом свою деятельность, способствующую росту инфляционного давления.

В случае обязательного (принудительного) размещения государственных облигаций во внебюджетных фондах под низкие (и даже

отрицательные) процентные ставки, долговое финансирование бюджетного дефицита превращается, по существу, в механизм дополнительного налогообложения.

Проблема увеличения налоговых поступлений в государственный бюджет выходит за рамки финансирования бюджетного дефицита, поскольку разрешается в долгосрочной перспективе на базе комплексной налоговой реформы, нацеленной на снижение ставок и расширение базы налогообложения. В краткосрочном периоде снижение налоговых ставок сопровождается, во-первых, снижением степени встроенной стабильности экономики; во-вторых, ростом эффекта вытеснения негосударственного сектора на фоне повышения процентных ставок, который возникает как реакция денежного рынка на сопровождающее экономическое оживление повышение спроса на деньги при их неизменном (в целях ограничения уровня инфляции) предложении; в-третьих, возможным увеличением бюджетного дефицита из-за одновременного снижения ставок налогообложения и налоговых поступлений в бюджет.

Ни один из способов финансирования дефицита государственно-го бюджета не имеет абсолютных преимуществ перед остальными и не является полностью неинфляционным.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФИЦИТА

Как государственный долг и его рост влияют на функционирование экономики? Может ли нарастающий долг в какой-то момент привести к банкротству государства? Накладывает ли долг каким-то образом необоснованное бремя на наших детей и внуков? Все эти вопросы в той или иной мере нас беспокоят. Поэтому мы сделаем попытку, во-первых, ответить на эти вопросы, а во-вторых, показать, какие из экономических последствий реальны и нежелательны из-за создаваемых потенциальных проблем, а какие не должны внушать нам тревогу.

Что касается вопроса о возможном банкротстве государства, то ответ будет отрицательным и логика этого ответа включает следующие три пункта.

1. Рефинансирование

На практике, с приближением срока платежа по каким-то частям государственного долга, правительство обычно не сокращает расходы и не повышает налоги, чтобы получить средства для погашения

облигаций, срок выплат по которым наступил. Мы знаем, что в условиях репрессивной экономики такая фискальная политика была бы ошибочной. Правительство всего лишь рефинансирует свой долг, т. е. продает новые облигации и использует выручку для выплаты держателям погашаемых облигаций.

2. Налогообложение

Правительство по конституции имеет право облагать население налогами и собирать их. Если это приемлемо для избирателей, увеличение налогов является тем способом, который есть у правительства для получения достаточных доходов для выплат процентов и общей суммы государственного долга. Терпящие финансовое бедствие частные хозяйства и корпорации не могут получить доходы за счет сбора налогов; правительство — может. Частные хозяйства и корпорации могут обанкротиться; правительство — не может.

3. Создание денег

Банкротство правительства очень сложно себе представить хотя бы потому, что оно имеет право печатать деньги, которыми можно заплатить и основную сумму долга, и проценты по долгу. Правительственная облигация обязывает правительство произвести обмен этой облигации на определенную сумму денег к сроку ее погашения. Правительство может использовать для погашения таких облигаций либо выручку от продажи других облигаций (как уже отмечалось), либо создать необходимые ему для этой цели деньги. Но выпуск новых денег для выплаты процентов или погашения основной суммы долга может иметь инфляционный эффект.

Что касается вопроса о перекладывании бремени на будущие поколения, то здесь существуют различные нюансы. За исключением особых специфических условий, государственный долг не накладывает необоснованного бремени на наши будущие поколения. Сначала нужно задать вопрос: кто является держателем государственного долга, кому мы должны?

Ответ таков: в большей части мы должны сами себе.

Большая часть наших правительственных облигаций размещена внутри страны, т. е. они находятся в руках граждан и организаций — банков, страховых компаний, правительственных учреждений, доверительных фондов. Таким образом, государственный долг является одновременно и общественным активом. В то время как государственный долг представляет собой сумму обязательств перед украинскими гражданами (как перед налогоплательщиками), большая часть

того же самого долга одновременно является активами украинских граждан (как держателей облигаций). Следовательно, погашение государственного долга вызвало бы гигантский объем трансфертных платежей, при которых украинские граждане должны были бы платить более высокие налоги, а правительство, в свою очередь, должно было бы выплатить бóльшую часть этих налоговых поступлений тем же самым налогоплательщикам (частным лицам и организациям) для погашения облигаций, находящихся в их распоряжении. Хотя в результате такого гигантского финансового трансферта произошло бы значительное перераспределение дохода, оно не обязательно вызвало бы немедленное уменьшение совокупного богатства в экономике или снижение уровня жизни. Погашение государственных облигаций, находящихся в распоряжении резидентов данной страны, не вызывает никакой утечки покупательной способности из экономики страны в целом.

Можно ли сказать, что часть экономического бремени Второй мировой войны, например, была переложена на плечи будущих поколений из-за решения финансировать военные закупки посредством продажи государственных облигаций? Ответ снова будет отрицательным. Экономические издержки Второй мировой войны состояли в отказе от производства гражданской продукции, которое было заменено военным производством, куда были переориентированы ограниченные ресурсы. Вне зависимости от того, как финансировалась эта перестройка — за счет роста налогов или роста заимствований, — реальное экономическое бремя войны оставалось бы, по существу, тем же самым. Бремя войны вынесли на себе почти полностью те, кто жил во время войны; именно им пришлось жить, отказавшись от многообразия потребительских товаров, для того чтобы позволить государству вооружить себя.

До настоящего момента мы затронули только две стороны экономических последствий государственного долга. Во-первых, при том, что правительство должно только рефинансировать (а не погашать) долг, имеет право взимать налоги и создавать деньги, нет никакой опасности, что государство обанкротится. Во-вторых, государственный долг не является средством перемещения экономического бремени с одного поколения на другое. Сделав эти оптимистичные замечания, мы тем не менее не должны полностью “обелять” государственный долг. Его существование действительно ставит некоторые реальные и потенциальные проблемы, хотя и неодинаково оцениваемые экономистами. Рассмотрим их.

1. Стимулы

Если не использовать прирост размеров долга, то ежегодные выплаты процентов и основной суммы государственного долга должны проводиться из суммы налоговых поступлений. Такие дополнительные налоги снижают желание брать на себя риск, стремление к инновациям и, в конечном счете, к инвестициям, к работе. Косвенным образом существование большого государственного долга может подорвать экономический рост. Отношение процентных платежей к размеру ВВП показывает тот уровень налогообложения, который необходим для выплаты процентов по долгу. Некоторые экономисты обеспокоены тем фактом, что этот показатель в последние годы резко увеличился.

2. Внешний долг

Задолженность Украины гражданам или организациям других стран, т. е. внешний долг, является бременем. Эту часть государственного долга мы, безусловно, не “должны сами себе”, и в реальном измерении выплата процентов и суммы основного долга предполагает в данном случае передачу части нашего реального объема выпускаемой продукции в распоряжение других стран. Следует отметить, что доля государственного долга, приходящаяся на иностранных кредиторов, в последние годы увеличилась. Поэтому внешний долг, в отличие от внутреннего, вызывает большие опасения и является серьезным поводом для беспокойства.

3. Эффект вытеснения и основные производственные фонды

Этот пункт подводит нас к потенциально более серьезной проблеме. В качестве исключения из наших предшествующих комментариев можно назвать путь, следуя по которому государство может перенести реальное экономическое бремя своего долга на плечи будущих поколений. Состоит он в том, чтобы оставить будущим поколениям меньшие по размерам основные производственные фонды, или, выражаясь образно, меньшую “национальную фабрику”. Эта возможность связана с **эффектом вытеснения**, который определяется тем, что чем больше дефицит, тем выше объем сбережений, используемых для финансирования государственных расходов, и тем меньше величина средств, доступных для финансирования инвестиций, т. е. при увеличении государственных расходов сокращается реальная денежная масса. Избыточный спрос на реальные остатки ведет к росту процентных ставок. Повышенные процентные ставки, в свою очередь, сокращают инвестиции и совокупный спрос.

Рост реальной процентной ставки и соответствующее ему сокращение нормы инвестиций приводят к тому, что в экономике остается меньше заводов и оборудования, и рано или поздно дефицит вызовет снижение уровня жизни. В этом состоит бремя государственно-долга.

Допустим, что предположенное нами увеличение правительственных расходов финансируется ростом налогообложения, в частности увеличением личных подоходных налогов. Нам известно, что большая часть дохода потребляется, и поэтому потребительские расходы упадут почти на столько же, на сколько вырастут налоги. В этом случае бремя роста правительственных расходов падает прежде всего на нынешнее поколение в форме сокращения потребления товаров.

Предположим, что увеличение правительственных расходов финансируется за счет увеличения государственного долга. В этом случае правительство выходит на денежный рынок и вступает в конкуренцию с частными заемщиками. При данном способе предложения денег прирост спроса на них обусловит рост ставки процента, которая, безусловно, является “ценой”, уплачиваемой за использование денег. Рост ставки процента вызовет падение частных инвестиций.

Таким образом, предполагаемое увеличение производства продукции государством вероятно всего будет происходить за счет инвестиционных товаров, если это производство финансируется посредством увеличения дефицитов. По сравнению с финансированием за счет налогов будущие поколения в данном случае получают в наследство меньшую “национальную фабрику” и, следовательно, при дефицитном финансировании будут иметь более низкий уровень жизни.

Однако есть очень важное ограничение наших рассуждений. Например, могут сложиться условия, уменьшающие или даже полностью исключающие экономическое бремя, перекладываемое на будущие поколения. Наши выводы не затрагивали вопроса о характере увеличения правительственных расходов (государственные расходы могут иметь разный характер). Если прирост правительственных расходов происходит главным образом за счет увеличения расходов потребительских — таких, как субсидии на школьные завтраки или предоставление лимузинов государственным служащим, — тогда наш вывод о перекладывании бремени на будущие поколения является справедливым. Но что происходит в случае, если правительственные расходы имеют преимущественно вид вложений инвестиционного характера, например, на строительство автострад, портов, гидротехни-

ческих сооружений, или представляют собой инвестиции в “человеческий капитал” в системе образования и здравоохранения? Как и частные расходы на машины и оборудование, **государственные инвестиции** укрепляют будущий производственный потенциал экономики. Следовательно, в этом случае производственные мощности, оказывающиеся в распоряжении будущих поколений, не будут сокращаться, скорее изменится их структура в пользу увеличения доли государственного капитала и уменьшения доли частного.

ГАРАНТИИ И ПОРУЧИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

В условиях нестабильности и хронических бюджетных дефицитов для привлечения как отечественных, так и иностранных инвесторов и кредиторов необходима надежная система гарантий. Вместе с существующими классическими формами нужны новые, комбинированные. **Гарантия** — важная сторона любого финансового мероприятия. Главная гарантия как для внешнего, так и для внутреннего заимствования — это высокий рейтинг страны. В этой связи следует установить статус государственных ценных бумаг и законодательно проработать механизм ответственности государства в случае неисполнения принятых на себя обязательств. Все обязательства и гарантии государства должны иметь правовой характер. По мере развития и стабилизации финансового рынка гарантии будут приобретать все большее значение. Важным и привлекательным является то, что на гарантии необходимо гораздо меньше средств и с их помощью можно обслужить большее количество различных проектов и заимствований.

Классической формой гарантии является гарантия центрального банка (НБУ) или Министерства финансов, представляющих в своем лице государственную гарантию. Для этих целей в государственных бюджетах предусматриваются определенные резервы. В последние годы в основном получили распространение гарантии Министерства финансов, под которые предприятия, финансируемые из бюджета, получают вексельный кредит в уполномоченных коммерческих банках.

Вексельный кредит банков представляет собой те денежные средства, которые должны были быть выданы Министерством финансов предприятиям из бюджета по плану. Механизм выдачи вексельных кредитов заключается в том, что правительство заявляет о готовно-

сти выделить бюджетные средства тем, кто должен их получить, но “живые” деньги уполномоченные банки выдают в виде гарантированных Министерством финансов вексельных кредитов.

Такое кредитование коммерческими банками федеральных или областных бюджетов, финансирование каких-либо бюджетных программ в последнее время стало преобладающим не только в вексельном кредитовании, но и в государственных гарантиях и поручительствах.

Учитывая опыт работы некоторых коммерческих банков в финансировании бюджетных предприятий, остановимся на некоторых аспектах вексельного кредитования под правительственные гарантии.

Для банков возможность участвовать в государственных программах по кредитованию бюджетных предприятий и программ, к тому же под правительственные гарантии, представляется как доходный, малорисковый и привлекательный бизнес. Учитывая такие векселя с дисконтом досрочно и в больших объемах, банки получают значительную прибыль. Кроме того, кредитование под гарантии Министерства финансов позволяет банкам укреплять свои позиции на вексельном рынке и повышать ликвидность своих долговых обязательств.

Следует учитывать, что при наращивании объемов кредитования под гарантии без увязки его с бюджетом можно получить новый механизм денежной эмиссии и рынок денежных суррогатов, причем практически неконтролируемый. Обеспечивать этот механизм предстоит Министерству финансов своими гарантиями. Как показала практика, банки выпускают на рынок векселей гораздо больше, чем необходимо по той или иной программе. Кроме того, выделенные по гарантиям бюджетные средства в большей своей части используются не по назначению. Вот почему необходимы жесткий контроль и увязка этого процесса с бюджетным финансированием, в противном случае возникнет необходимость свертывания программы гарантий и поручительств под векселя коммерческих банков.

Ныне предпринимается попытка пересмотра объектов с целью привлечения инвестиций и определения перечня наиболее перспективных для реформирования отраслей и предприятий, которым будут выделяться кредиты из бюджета, а также предоставляться гарантии правительства под выдачу кредитов отечественными и иностранными банками. Главным критерием отбора стала конкурентоспособность выпускаемой продукции (особенно спрос на нее на внутреннем рынке).

Предоставлением гарантий должен заниматься не только бюджет, но и специальные гарантийно-залоговые фонды. В таких фондах государство может размещать ценности (земля, природные ресурсы, предприятия, сооружения, ценные бумаги и т. п.). Если будет создана представительная залоговая система, любой отечественный и иностранный инвестор станет доверять такому фонду, такой гарантии. В мировой практике широко используются гарантии структур, уполномоченных государством. Кроме указанных видов фондов, практикуется создание золотовалютных фондов.

Говоря о развитии гарантированных государственных займов, нельзя игнорировать политический фактор. Следует учитывать, что заимствования ведут к определенному консерватизму со стороны населения и круга кредиторов, поскольку они боятся любых изменений, которые могут в какой-либо степени отразиться на государственных ценных бумагах и получаемых по ним доходах. Таким образом происходит определенная “консервация” форм общественной жизни.

Бюджетные долги стратегически не могут быть и не будут упорядочены без оживления производства. Вопрос привлечения средств для финансирования программ развития национальной экономики выходит за рамки проблем государственного долга, но затрагивает не менее важную проблему производственных инвестиций. Необходимо учитывать тот факт, что эти две проблемы в конечном счете смыкаются. Попытки обеспечить финансовую стабилизацию без решения проблемы инвестиций объективно не способны принести результат. Надеяться на самопроизвольное развитие инвестиционной активности как реакции на снижение темпов роста цен и уровня процентных ставок ошибочно, так как существуют постоянный дефицит ликвидности, ориентация капиталов на обслуживание государственного долга, инфляционный эффект инвестиций. С учетом этого представляется только один путь: целенаправленное формирование системы инвестиций при активном участии государства. Всю систему государственного долга необходимо переориентировать на развитие структуры по обслуживанию стратегически важных инвестиционных проектов, а государство должно выступать не только координатором, но и гарантом инвестиций на базе и в рамках выработанной инвестиционной стратегии. Основной целью является показ эффективности долгосрочных вложений в производство, создание

информационного поля для проектов, обеспечение правовой и законодательной надежности таких вложений.

Контрольные вопросы

1. Какие вы знаете виды бюджетного дефицита?
2. Какие факторы вызывают увеличение бюджетного дефицита?
3. Какие способы финансирования бюджетного дефицита вам известны?
4. Что собой представляет гарантия или поручительство государства?
5. Какие последствия государственного долга особенно нежелательны?

Бюджетный процесс — это регламентированный законодательством порядок **составления, рассмотрения, утверждения** бюджетов, их **исполнение**, а также составление, рассмотрение, утверждение **отчета об исполнении** бюджетов, входящих в бюджетную систему Украины.

Ежегодный цикл планирования бюджета вносит последовательность и дисциплину в управление финансами, а совместные консультации представителей исполнительной и законодательной ветвей власти помогают достичь социального согласия в поддержку бюджета. В практическом плане отправным пунктом нового бюджета является бюджет предыдущего года и предварительное прогнозирование государственных расходов в плановом периоде.

Работа над государственным бюджетом носит циклический характер. Обычно она начинается с подготовки проекта ежегодного бюджета президентской администрацией, в Украине — Кабинетом Министров, а завершается аудиторской проверкой и контролем за всеми расходами. Этот процесс в идеале должен охватывать период в два с половиной года, что, собственно, и будет являться свидетельством хорошей организации, спланированной работы над государственным бюджетом.

Главными **этапами** работы над бюджетом должны быть: подготовка проекта бюджета Кабинетом Министров Украины, работа Вер-

ховной Рады Украины над бюджетом и исполнение бюджета. Несмотря на то что основные этапы повторяются из года в год, некоторые процедуры, как показывает опыт экономически развитых стран, нередко имеют различия в зависимости от экономических и политических условий в стране.

Подготовку проекта государственного бюджета, разработку бюджетной стратегии Администрация Президента и Кабинет министров начинают весной предыдущего года, примерно за 6 месяцев до его подачи на рассмотрение Верховной Раде Украины. Во время рассмотрения бюджета министерства и ведомства должны иметь дело одновременно с тремя финансовыми годами: они исполняют бюджет на текущий финансовый год, изыскивают средства в Верховной Раде Украины на финансовый год, который начинается с 1 января (“бюджетный год”), и готовятся к следующему финансовому году. Исходя из этого, становится очевидным, что бюджеты готовятся с большой долей неуверенности относительно условий, в которых они будут исполняться.

До того как изучить детально обоснованные запросы относительно расходов и программ, Министерство финансов анализирует первоочередные вопросы политики относительно следующего бюджета и вносит коррективы в долгосрочный прогноз поступлений и расходов. Министерство финансов вместе с Министерством экономики анализируют экономические перспективы и представляют Президенту Украины прогноз будущих экономических условий. Нередко Президент издает директивы, касающиеся политики и направлений планирования, которых обязаны придерживаться министерства и ведомства при подготовке своих бюджетных запросов. Установленные этими указаниями граничные размеры сумм, которые могут запросить министерства и ведомства, бывают разными, в зависимости от года.

Зимние месяцы и начало весны — это период интенсивной подготовки министерствами детальных бюджетных запросов. Эти запросы анализируются Министерством финансов, которое уведомляет все другие министерства и ведомства о рекомендуемых размерах расходов для их программ.

У министерств и ведомств есть короткий промежуток времени, в течение которого они имеют право апеллировать к Президенту Украины о повышении размеров сумм, рекомендованных бюджетным управлением.

Следует отметить, что Кабинет Министров Украины организывает составление (подготовку) проекта Государственного бюджета Украины в соответствии с бюджетной резолюцией.

Бюджетная резолюция — специальное постановление об основных направлениях бюджетной политики на следующий бюджетный год.

Утверждение бюджетной резолюции, действия, связанные с этим этапом работы, называются **бюджетным верховным процессом**.

Ежегодный бюджет является частью постоянно продолжающегося процесса, и бюджетная политика, принятая в одном бюджете, переносится на следующие годы. Например, постоянное изменение размеров налогов будет влиять на годовые доходы в последующих финансовых годах; временное увеличение размеров налогов влияет как на годовой размер доходов в текущем году, так и на размер государственного долга в ближайшие годы и соответственно на выплаты по обслуживанию государственного долга в этот период; много расходных инициатив (например, строительство новой автомагистрали, решение о повышении заработной платы работникам государственного сектора) переносят расходные обязательства на следующие годы.

Для сравнения: комитеты Кабинета министров Канады, которые разрабатывают бюджетную политику, готовят стратегическое обозрение и варианты политики (часто включая предложения независимых экономических институтов). Министр финансов Канады, опираясь на экономический и финансовый прогноз, консультирует Кабинет министров о возможности согласования плана расходов при данных экономических и финансовых заданиях и предлагает широкий выбор альтернатив. Кабинет министров Канады анализирует план расходов, обсуждает государственные приоритеты и решает, где урезать расходы, чтобы согласовать плановые расходы с бюджетными целями. Выбор делается на политическом уровне на основе анализа расходов и поступлений разных альтернативных вариантов. На этой стадии подготовки проекта бюджета осуществляются консультации между:

- руководителями национальной и провинциальной власти;
- федеральными и провинциальными министрами финансов;
- группами бизнесменов, работников и потребителей.

Пересмотренные расчеты поступлений и расходов и экономический прогноз представляются на рассмотрение Кабинету министров

Канады (иногда необходимо несколько раундов, чтобы достичь соглашения).

После этого проект бюджета направляется в парламент, где этот основной финансовый документ проходит через парламентские дебаты (т. е. рассмотрение). Брифинги и публичные дебаты происходят уже после принятия бюджета. Они способствуют утверждению бюджета, его одобрению (в стране и за ее пределами).

Правительство может держать в тайне бюджетные планы, пока бюджет не будет представлен на рассмотрение парламенту. Или же процесс может быть открытым, когда бюджетные цели выносятся на публичное обсуждение в начале процесса и даже тогда, когда еще только рассматриваются альтернативные варианты бюджетной политики (как, в частности, в Германии). Первоначально условия секретности в Канаде были введены для предотвращения возможности получения выгоды от досрочного раскрытия предложений в отношении налогов, но затем секретностью был охвачен весь бюджетный процесс, включая даже экономический прогноз. Все это существенно усложняет консультации и парламентские дебаты на стадии, когда бюджетные предложения еще можно изменить.

Что касается Канады, то провал бюджета в парламенте может обернуться недоверием правительству и его отставкой.

Соответствующие статьи Закона о бюджетной системе Украины определяют на сегодня такие **основные сроки** подготовки бюджета:

- до 1 июня Министерство экономики готовит экономические прогнозы на следующий бюджетный год;

- до 15 июня Верховная Рада Украины принимает бюджетную резолюцию, которая определяет основные принципы будущего бюджета (основные направления финансовой политики, макроэкономические цели, в т. ч. дефицит, и часть общего объема поступлений в совокупном НВП);

- Министерство финансов готовит предварительный проект консолидированного бюджета и передает контрольные цифры министерствам и ведомствам, которые будут осуществлять расходы в следующем бюджетном году, для финансовых расчетов;

- в течение двух недель министерствами и ведомствами составляются проекты бюджета на основании доведенных Министерством финансов контрольных цифр;

- до 15 августа Министерство финансов составляет проекты консолидированного бюджета и государственного бюджета и передает их Кабинету Министров Украины;

— до 15 сентября Кабинет Министров Украины рассматривает и передает проект Верховной Раде Украины на утверждение.

Действующая система подготовки бюджета имеет существенные *недостатки*, а именно:

1. Министерства, которые должны осуществлять расходы в будущем году, представляют предварительные расчеты своего будущего бюджета с опозданием.

2. Подготовка проектов капитального и текущего бюджетов проводится отдельно, в результате чего невозможно оптимально определить бюджетные назначения на текущие и капитальные расходы в пределах одной отрасли.

Учитывая сложные экономические проблемы в Украине, сумма инвестиций рассчитывается, как правило, по остаточному принципу.

3. Осуществление расходов в одном направлении множеством министерств и ведомств (например, расходы на просвещение распределяются между 10 министерствами и ведомствами) создает сложности в координации их работы и делает невозможной выработку общей политики выделения им средств.

4. Переоценка поступлений во время подготовки бюджета ведет к ослаблению роли подготовки бюджета в определении политики государственных расходов.

5. Нереальный принятый бюджет приводит к необходимости делать ежедневный выбор в проведении расходов на этапе исполнения бюджета, следствием чего является сокращение определенных видов расходов.

РАССМОТРЕНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Решения Верховной Рады Украины по бюджетным вопросам можно классифицировать по трем разным видам принимаемых мер:

— Верховная Рада Украины не позднее 15 июня текущего года разрабатывает и представляет Президенту Украины бюджетную резолюцию;

— утверждает законопроекты, касающиеся ежегодных ассигнований, включая обязательные и дополнительные меры относительно ассигнований;

— утверждает другие законодательные акты, относящиеся к государственному бюджету (например, законы, дающие разрешение на

осуществление расходов; законопроекты, которые видоизменяют налоговое законодательство, вносят изменения в социальные программы или корректируют пределы задолженности).

Верховная Рада Украины использует разнообразные процедуры, позволяющие согласовывать эти разные виды мер.

Процесс работы Верховной Рады Украины над бюджетом начинается в начале каждого года после того, как Президент Украины представляет свой проект ежегодного бюджета. Верховная Рада не обязана придерживаться рекомендаций Президента. Во время разработки решений о бюджете Верховная Рада может применить политические, экономические и методологические предположения, отличные от тех, которые фигурируют в проекте бюджета, представленном органами исполнительной власти. Когда Верховная Рада вводит в действие законы об исполнении бюджетного плана, она может выделять больше или меньше денежных средств, чем требует Президент для отдельных программ, а также изменять налоговые ставки иным образом, отличным от способов, рекомендуемых Президентом. Бюджетная резолюция, которую Верховная Рада должна утвердить до 15 июня, предусматривает уровень доходов и расходов на 5 финансовых лет, но обязательными для исполнения являются только показатели на 1-й год. В связи с тем, что бюджетная резолюция является совместной работой (т. е. не передается Президенту для подписи или наложения вето), она не имеет законодательной силы. На основании этой резолюции невозможно упразднение каких-либо налогов, а также расходование каких-либо денежных средств. Бюджетная резолюция — это своего рода руководство к действию для органов исполнительной власти при подготовке проекта бюджета, и ее необходимо строго придерживаться.

Бюджетная резолюция состоит из **трех основных частей**: обобщение показателей, распределение по функциональным направлениям ассигнований на расходы и (возможно) положение о согласовании. Обобщенными показателями являются: сумма всех доходов (а также сумма, на которую эти доходы должны быть изменены); совокупность новых бюджетных полномочий; сумма всех расходов; положительное или отрицательное сальдо бюджета; размеры задолженности; сумма новых обязательств в отношении прямых ссуд и новых первичных обязательств в отношении гарантированных ссуд. Новые бюджетные полномочия, расходы, прямые ссуды и гарантированные ссуды разносятся (распределяются) по разным функциональ-

ным направлениям, таким, например, как национальная оборона, внешняя деятельность, энергетика, сельское хозяйство и т. д. В бюджетной резолюции не идет речь о каких-то конкретных программах или счетах, однако обобщенные показатели, функциональное распределение денежных средств и положения о согласовании основываются, как правило, на предположениях относительно отдельных программ. Иногда эти предположения изложены в отчетах комитетов по вопросам бюджета, сопровождающих бюджетную резолюцию.

Для того чтобы бюджетная резолюция действительно стала руководством к действию при выработке и принятии мер, связанных с бюджетом, Верховная Рада обязана одобрить ее перед тем, как сосредоточить свое внимание на рассмотрении мер в отношении доходов, расходов, размеров задолженности в следующем финансовом году. Однако Верховной Раде далеко не всегда удается одобрить резолюцию до окончания предельного срока — 15 июня.

Задачей Кабинета Министров Украины является организация работы по составлению проекта Государственного бюджета Украины в соответствии с бюджетной резолюцией. При этом, как уже отмечалось, Министерство финансов осуществляет непосредственную работу по составлению проекта консолидированного бюджета, затем направляет контрольные цифры министерствам, ведомствам, другим органам государственной исполнительной власти, которые в двухнедельный срок рассматривают их и передают Министерству финансов свои предложения с соответствующими расчетами и обоснованиями. Министерство финансов рассматривает предложения при участии заинтересованных сторон и готовит свои проекты консолидированного бюджета и государственного бюджета. До 15 августа они передаются на рассмотрение Кабинету Министров Украины. Рассмотрев проект Закона о Государственном бюджете Украины, Кабинет Министров Украины принимает окончательное решение и представляет проект Президенту Украины, который в случае согласия с проектом направляет его Верховной Раде Украины до 15 сентября вместе с другими документами, расчетами, обоснованиями, необходимыми информационными материалами.

Верховная Рада Украины в порядке, предусмотренном ее регламентом, рассматривает проект Закона о Государственном бюджете Украины.

Затем депутаты Верховной Рады Украины, ознакомившись с проектом государственного бюджета, заслушивают доклад министра фи-

нансов на пленарном заседании и переносят работу с проектом в постоянные комиссии. После первого чтения (доклад комиссии по вопросам бюджета) в Верховной Раде проект бюджета возвращается в Кабинет Министров Украины на доработку. После доработки документ снова передается в Верховную Раду на второе чтение (доклад министра финансов). Если возникают какие-либо сложности, то возможно и третье чтение, после которого Верховная Рада должна принять постановление.

Верховная Рада Украины принимает постановление о порядке введения в действие Закона о Государственном бюджете Украины, проект которого разрабатывает и представляет Кабинет Министров Украины до второго чтения проекта Закона о Государственном бюджете Украины.

Если Закон о Государственном бюджете Украины не будет принят до 2 декабря года, предшествующего тому, на какой составлен бюджет, Верховная Рада Украины принимает постановление о порядке финансирования текущих расходов до принятия Закона о Государственном бюджете Украины. Если же Верховная Рада Украины не примет такого постановления до 30 декабря, то автоматически продолжается действие Закона о Государственном бюджете Украины на текущий год, кроме показателей расходов на развитие.

Государственный бюджет, составленный исполнительными органами, должен быть принят хотя бы с политической точки зрения (не говоря уже об экономической), в противном случае о бюджете говорят как о “мертворожденном”. Принятый Верховной Радой Украины государственный бюджет приобретает силу закона и должен добросовестно исполняться.

ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Исполнение государственного бюджета является последней стадией бюджетного процесса и представляет собой *практическую реализацию бюджета по всем предусмотренным показателям его доходной и расходной частей*. В соответствии с бюджетным законодательством исполнение бюджета относится к функциям исполнительных органов соответствующего уровня.

В исполнении бюджета в той или иной мере принимают участие абсолютно все государственные и муниципальные органы представительной и исполнительной властей, включая министерства, ве-

домства, отраслевые органы управления, предприятия, учреждения и другие организации. Однако в большей мере непосредственное исполнение бюджетов осуществляется органами налоговой службы, соответствующими финансовыми органами и кредитными учреждениями. Так, **органы налоговой службы** обеспечивают исполнение бюджетов по их доходной части. Налоговые инспекции осуществляют контроль за правильностью исчисления налоговых и неналоговых платежей, полнотой и своевременностью их перечисления в соответствующий бюджет. Для осуществления контрольных функций органы налоговой службы наделены соответствующими правами и обязанностями.

Важная роль в исполнении бюджетов принадлежит **финансовым органам**, осуществляющим практическую работу по составлению и исполнению бюджетов. Так, Министерство финансов Украины обеспечивает в установленном порядке исполнение государственного бюджета; проводит в соответствии с законодательством корректировку бюджетных показателей; осуществляет контроль за исполнением государственного бюджета и целевым использованием средств государственного бюджета, выделяемых предприятиям и другим организациям; составляет отчет об исполнении государственного бюджета. При выполнении своих функций Министерство финансов имеет право получать от предприятий, учреждений и других организаций независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности материалы, связанные с использованием средств государственного бюджета. При нарушении ими финансовой дисциплины по использованию средств государственного бюджета Министерство финансов может ограничивать, а при необходимости и приостанавливать финансирование из государственного бюджета таких организаций.

Составной частью исполнения бюджетов является кассовое их исполнение, осуществление которого возложено на **банковскую систему**.

В основе кассового исполнения бюджета лежит **принцип единства кассы**, который означает, что все доходы каждого бюджета концентрируются в одном кассовом учреждении, исполняющем данный бюджет. Из этого же кассового учреждения в установленном порядке осуществляется и выдача денежных средств всем организациям, финансируемым из данного бюджета. Национальный банк Украины, его учреждения на местах, а при их отсутствии, по согласо-

нию, любые другие банки ведут счета и являются кассирами соответствующих органов исполнительной власти. Однако помимо банков в кассовом исполнении бюджетов принимают участие и другие кредитные учреждения, входящие в банковскую систему, а также органы Государственного казначейства.

Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджетов, является **бюджетная роспись**, т. е. распределение доходов и расходов бюджетов в соответствии с бюджетной классификацией. Бюджетная роспись составляется финансовыми органами.

Исполнение бюджетов осуществляется по их доходной и расходной частям. Доходная часть бюджетов обеспечивается за счет налоговых и неналоговых поступлений от *юридических* и *физических лиц*. Причем юридические лица самостоятельно исчисляют суммы причитающихся платежей и перечисляют их в безналичном порядке со своего счета на счет соответствующего бюджета. Исполнение доходной части бюджета за счет поступлений от физических лиц осуществляется как через исчисление и удержание из заработной платы сумм по отдельным платежам предприятиями и учреждениями по месту работы физического лица, так и посредством уплаты платежей непосредственно самими физическими лицами в установленном законом порядке (например, на основании платежного извещения налоговой инспекции).

Зачисление сумм, поступающих на счет конкретного бюджета, кредитные учреждения осуществляют на основании действующего законодательства и указаний финансовых органов.

Исполнение расходной части бюджетов связано с использованием бюджетных средств. Средства, выделяемые из бюджета в процессе его исполнения для финансирования тех или иных расходов, называются **бюджетными кредитами**.

Бюджетные кредиты выделяются (предоставляются) министерствам, ведомствам, отделам и управлениям, предприятиям, учреждениям и другим организациям. Размер предоставляемых бюджетных кредитов соответствует объему ассигнований, предусмотренных в соответствующем бюджете для финансирования расходов учреждений и других организаций. Бюджетные кредиты поступают в распоряжение соответствующих руководителей учреждений и других организаций, называемых распорядителями бюджетных кредитов.

Распорядители бюджетных кредитов — это должностные лица, которым законодательством предоставлено право распоряжаться денежными средствами, выделенными из бюджета.

К ним относятся первые руководители (и некоторые их заместители) бюджетных учреждений, государственных и муниципальных предприятий, руководители других организаций.

Распорядители бюджетных кредитов подразделяются на главных и нижестоящих.

К *главным распорядителям* бюджетных кредитов относятся: по государственному бюджету — министры и руководители других, центральных органов исполнительной власти; по местному бюджету — руководители отделов областных, местных, районных госадминистраций; по сельским и поселковым бюджетам — руководители сельских и поселковых советов.

Главные распорядители бюджетных кредитов *имеют право*: использовать открытые в их распоряжение бюджетные кредиты на содержание аппарата управления соответствующего министерства, ведомства, управления и т. п., на проведение централизованных мероприятий; распределять открытые кредиты между подведомственными учреждениями; переводить кредиты со своих счетов на счета нижестоящих распорядителей бюджетных кредитов; имеют также другие права в рамках своих полномочий.

Нижестоящие распорядители подразделяются на две группы:

- первая группа — распорядители средств 2-й степени;
- вторая группа — распорядители средств 3-й степени.

В первую группу входят руководители учреждений и организаций, получающие бюджетные кредиты от главных распорядителей кредитов на расходы возглавляемого ими учреждения (организации) и для распределения таких кредитов между подведомственными учреждениями и другими организациями. К ним относятся руководители промежуточных звеньев и организаций.

Вторую группу нижестоящих распорядителей бюджетных кредитов составляют руководители конкретных учреждений и организаций, имеющих самостоятельные сметы и получающих бюджетные кредиты от вышестоящих распорядителей кредитов (распорядителей кредитов первой группы) для использования их на нужды данного учреждения (организации). К ним относятся, например, ректор вуза, главный врач больницы и др.

Распорядители бюджетных кредитов всех уровней должны использовать выделенные им бюджетные средства строго по целевому назначению и в пределах утвержденных смет. За допущенные нарушения в использовании бюджетных средств распорядители

бюджетных кредитов несут ответственность, предусмотренную законодательством.

Функционирование бюджетов как самостоятельных звеньев бюджетной системы предполагает их взаимную ответственность в процессе исполнения. Если в ходе исполнения бюджета вышестоящим органом власти в пределах компетенции принимается решение, приводящее к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджетов нижестоящего территориального уровня, то недостающие в связи с этим для сбалансирования минимального бюджета средства компенсируются этим вышестоящим органом власти за счет средств соответствующего бюджета. В случае же принятия органом власти решения с нарушением своей компетенции, которым причиняется материальный ущерб бюджету вышестоящего или нижестоящего территориального уровня, то этот ущерб должен быть возмещен органом власти, принявшим такое решение, за счет подведомственного бюджета.

Исполнение бюджетов завершается заключением бюджетов и составлением отчетов об их исполнении.

Заключение бюджета выражается в закрытии счетов, по которым осуществляется исполнение доходной и расходной частей данного бюджета. Заключение бюджета происходит 31 декабря, после этого никакие выплаты из заключенного бюджета не проводятся, равно как и не проводятся зачисления бюджетных доходов на его счета. Исключением являются операции по обязательствам, принятым в рамках исполнения бюджета, на завершение которых законодательством предусмотрен дополнительный льготный период, равный одному месяцу.

КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ. ОТЧЕТ ОБ ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ

Исполнение бюджетов любого уровня находится под постоянным контролем органов власти. Порядок и организационные формы осуществления контроля за исполнением бюджета определяются соответствующими органами представительной власти в положении о бюджетном процессе на территории данного национально-государственного или административно-территориального образования. Органы исполнительной власти осуществляют контроль за использованием предприятиями, учреждениями и организациями выделенных им бюджетных ассигнований.

Иногда вышестоящие органы могут вмешиваться в бюджетную деятельность нижестоящих органов, в частности при контроле использования субвенций, выделенных бюджетам нижестоящего территориального уровня. В случае их использования не по целевому назначению либо неиспользования в установленные сроки субсидирование прекращается, а выделенные средства подлежат возврату в бюджет, из которого они были получены.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти неразрывно связаны с их функцией по исполнению бюджета, т. е. они контролируют бюджет, исполняя его.

Иное содержание имеет контроль за исполнением бюджета со стороны органов представительной власти. Эти органы не осуществляют исполнения бюджета, они лишь контролируют его исполнение. Поэтому функция контроля за исполнением бюджета законодательно закреплена именно за органами представительной власти.

В соответствии с Конституцией Украины такой контроль осуществляет Счетная палата в отношении Государственного бюджета Украины в целом.

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом государственного финансово-экономического контроля, образована Верховной Радой Украины и непосредственно подотчетна ей. Счетная палата осуществляет свою деятельность самостоятельно, независимо от каких-либо других организаций государства, и является *представителем Верховной Рады Украины* при осуществлении контроля за исполнением бюджета.

Полномочия органов представительной власти по контролю за исполнением бюджета можно подразделить на две группы:

- первая группа — полномочия по организации контроля;
- вторая группа — собственно контрольные полномочия.

К **первой группе** относятся полномочия по определению организационных форм контроля; по установлению порядка и сроков предоставления соответствующими органами исполнительной власти информации относительно исполнения бюджета; по организации аудиторской проверки исполнения бюджета.

Ко **второй группе**, как уже указывалось, относятся собственно контрольные полномочия, в частности непосредственный контроль исполнения бюджета самими органами представительной власти. С этой целью орган представительной власти и его постоянные комиссии и комитеты в процессе исполнения бюджета вправе потребо-

вать от соответствующего органа исполнительной власти, его финансовых и других органов управления любую информацию, связанную с исполнением бюджета.

Требование о предоставлении необходимых сведений по исполнению бюджета для органов исполнительной власти и других органов является обязательным для выполнения. Предоставленные сведения и информация тщательно анализируются, обсуждаются, после чего органы представительной власти принимают по ним соответствующие решения, вплоть до введения механизма секвестра на утвержденные бюджетные расходы.

Под **секвестром** понимается порядок уменьшения объемов утвержденных бюджетных расходов в связи с уменьшением доходов бюджета по причинам, не зависящим от органа, который исполняет соответствующий бюджет. Кроме того, органы представительной власти в необходимых случаях вправе давать соответствующим органам исполнительной власти поручения о срочном внесении отдельных изменений доходной и расходной частей бюджета с последующим утверждением этих изменений органом представительной власти.

В ходе осуществления контроля за исполнением бюджетов к нарушителям бюджетных обязательств уполномоченными органами могут применяться соответствующие санкции:

- приостановление финансирования из государственного бюджета различных программ и мероприятий;
- прекращение выдачи лицензий на экспорт;
- приостановление поставки продукции, поступающей в централизованном порядке за счет государственных ресурсов; и некоторые другие санкции.

В конце бюджетного года после заключения бюджета начинается работа по составлению отчета об исполнении бюджета. Составление, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета осуществляется в соответствии с установленным порядком, который регламентируется бюджетным законодательством.

Организация составления отчета об исполнении бюджета возлагается на соответствующее правительство либо администрацию территории. Непосредственно составлением отчетов об исполнении бюджетов занимаются финансовые органы.

Составление отчета об исполнении бюджета начинается с принятия решения, адресованного всем органам, организациям и распорядителям кредитов, имеющим отношение к исполнению бюджета, о

необходимости предоставления сведений по исполнению бюджета в финансовый орган соответствующей территории. Финансовые органы на основе представленных им отчетных данных и своих сведений по учету операций, связанных с поступлением и использованием бюджетных средств, составляют проект отчета об исполнении бюджета.

Законом предусмотрено, что отчеты об исполнении бюджетов должны составляться по всем основным показателям доходов и расходов соответствующих бюджетов с необходимым анализом их исполнения, в том числе по обеспечению уровня закрепленных доходов.

Составленный финансовыми органами проект отчета об исполнении бюджета передается вышестоящим органам исполнительной власти, в частности Министерству финансов. После его рассмотрения Министерство финансов передает документы Счетной палате. Счетная палата, в свою очередь, анализирует информацию, обобщает данные и передает их Верховной Раде Украины и Кабинету Министров Украины. Отчет об исполнении бюджета должен быть представлен в Верховную Раду до 1 мая года, следующего за отчетным годом. С докладом об исполнении Государственного бюджета Украины выступает министр финансов. Верховная Рада Украины в порядке, предусмотренном ее регламентом, рассматривает и утверждает отчет об исполнении Государственного бюджета Украины.

Постановление Верховной Рады Украины относительно отчета об исполнении Государственного бюджета Украины публикуется в средствах массовой информации для широких кругов общественности.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой бюджетный процесс?
2. Какова суть бюджетной резолюции?
3. Какие полномочия предоставлены органам законодательной и исполнительной власти в бюджетном процессе?
4. Какие правила и сроки необходимо соблюдать при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственного бюджета?
5. В чем суть контроля за исполнением бюджета, какой основной документ при этом составляется?

Центральные эмиссионные банки, выступая в роли банкира государства и советника правительства по финансовым и экономическим вопросам, как правило, ведут счета государственных учреждений и ведомств (Министерства финансов, казначейства и др.), аккумулируя финансовые поступления и осуществляя платежи по поручению собственников денежных средств. Мировой опыт свидетельствует о том, что центральные банки играют существенную роль в организации и осуществлении кассового исполнения бюджета.

Суть кассового исполнения бюджета состоит в следующем:

- прием расчетных документов на оплату налогов, сборов и других обязательных платежей в пользу бюджета;
- зачисление доходов на счета соответствующих бюджетов;
- хранение денежных средств бюджета;
- выдача денежных средств бюджета на определенные мероприятия, государственные программы;
- ведение соответствующего учета и отчетности.

Таким образом, **кассовое исполнение бюджета** — это *организация и осуществление соответствующих расчетно-кассовых операций*.

Мировая практика имеет в своем арсенале различные системы кассового исполнения бюджета, основными из которых являются **банковская, казначейская, смешанная**.

До середины 1993 г. в Украине функционировала **банковская система** кассового исполнения бюджета. Существовали *две схемы* финансирования расходов:

— исполнение местных бюджетов осуществлялось в размерах доходов, реально поступающих в эти бюджеты;

— исполнение государственного бюджета основывалось на принципе авансирования расходов на кредитной основе.

Схема исполнения государственного бюджета имела следующий вид. Доходы, поступающие в государственный бюджет, аккумулировались и на протяжении года накапливались на отдельных счетах в учреждениях банков. В то же время организациям и учреждениям, финансируемым из государственного бюджета, банки открывали бюджетные расходные счета и на основании бюджетных поручительств Министерства финансов оплачивали их расходы. Оплата осуществлялась на кредитной основе, т. е. без привлечения соответствующих средств из государственного бюджета. В конце года доходные и расходные бюджетные счета закрывались. НБУ проводил заключительные обороты по этим счетам и определял сумму эмиссии, осуществленной коммерческими банками в процессе финансирования бюджета. На сумму эмиссии оформлялась задолженность Министерства финансов НБУ. Проблема, однако, состоит в том, что сложившаяся практика кассового исполнения государственного бюджета была рассчитана на систему единого банка и не соответствовала двухуровневой банковской системе, которая начала формироваться в Украине в конце 80-х годов. Двухуровневой системой предусмотрена, с одной стороны, ответственность центрального банка за размер эмиссии, а с другой — экономическая самостоятельность коммерческих банков, осуществляющих свою деятельность, т. е. совершающих операции, в размерах привлеченных средств и банковского капитала.

Чтобы максимально приблизить функционирующую систему к новым сложившимся условиям, НБУ согласно Указу Президента Украины от 18.06.93 г. “О порядке исполнения Государственного бюджета Украины” и с согласия Министерства финансов Украины ввел со второго полугодия 1993 г. единую схему кассового исполнения бюджета — как государственного, так и местных. Финансирование расходов с того времени осуществляется в размерах доходов, реально поступивших в государственный бюджет, а также за счет кредитов, предоставленных НБУ Министерству финансов Украины.

Указ Президента Украины (от 18.06.93 г.) предусматривал следующие общие положения:

1. Кассовое исполнение государственного бюджета осуществляется Национальным банком Украины через свои региональные управления и по поручению Нацбанка, согласованному с Министерством финансов Украины, — через Укрсоцбанк, банк “Украина”, Проминвестбанк и другие коммерческие банки.

2. На основании соглашения между Министерством финансов и Национальным банком соответствующие учреждения банков исполняют весь комплекс операций по доходам и расходам государственного бюджета, руководствуясь действующим законодательством.

3. Все денежные средства государственного бюджета, поступающие в учреждения коммерческих банков, полностью аккумулируются на централизованном счету Министерства финансов Украины, который открывается в Национальном банке (балансовый счет “Средства Государственного бюджета Украины”).

4. Финансирование расходов с Государственного бюджета Украины министерств, ведомств, предприятий, организаций и учреждений осуществляется в размерах установленных им ассигнований и по мере поступления средств на их текущие счета, которые перечисляются (зачисляются) за счет средств государственного бюджета.

Средства с текущих бюджетных счетов выдаются в течение года до 31 декабря включительно в пределах наличия денежных средств на этих счетах.

Однако с течением времени становится все более очевидным, что традиционно сложившаяся в стране банковская система кассового исполнения бюджета, четко функционировавшая в условиях плановой экономики, а главное, при централизованной финансовой системе и одноуровневой банковской системе, обнаруживает свою полную несостоятельность в новых условиях. Это выражается в следующем:

— действующая система исполнения бюджета не дает Министерству финансов необходимой информации для оперативного вмешательства в процесс исполнения бюджета;

— финансовые ресурсы, концентрированные во внебюджетных фондах, не вписываются в систему управления государственными финансами;

— учреждения, осуществляющие кассовое исполнение бюджета, имеют в этой связи свои интересы, не идентичные государственным;

— наличие у каждого распорядителя средств своего счета лишает финансовые органы, выделяющие денежные средства, возможности оперативного маневрирования бюджетными ассигнованиями, поскольку с поступлением этих средств на счет распорядителя кредитов они фактически становятся его собственностью;

— при существующем состоянии организационной структуры финансовой системы невозможно обеспечение системного контроля как за прохождением средств государственного бюджета через банковскую систему, так и за эффективным использованием их распорядителями кредитов.

В связи с этим возникла жизненная необходимость совершенствования управления государственными финансами, что, в свою очередь, предопределило поиск новых организационных форм кассового исполнения бюджета. Все перечисленные вопросы, связанные с исполнением Государственного бюджета Украины в условиях реформирования экономики, необходимо решать комплексно и без промедления. А это можно осуществить только с помощью создания новой финансовой структуры, через отлаженный механизм которой пополнится именно государственная казна. Таким органом исполнительной власти и является Государственное казначейство Украины. Особенность новой **системы, внедренной казначейством**, заключается в том, что через этот орган будет проводиться экономное, обязательно целевое расходование средств государственного бюджета. Это позволит: во-первых, оперативно распоряжаться денежными ресурсами государства; во-вторых, эффективно их перераспределять; в-третьих, создавать возможное накопление для реализации государственных программ и обязательств. Лишь создав крепкое казначейство, можно в кратчайший срок решить весь ряд вопросов по исполнению бюджета. А их сегодня немало. До внедрения казначейской системы кассового исполнения бюджета и до создания единой информационной системы казначейства исполнение бюджета будет осуществляться через учреждения уполномоченных банков. Единая информационная система позволит иметь исчерпывающую информацию о ежедневном состоянии государственных финансов, обеспечит возможность маневра государственными денежными ресурсами.

Казначейская система исполнения государственного бюджета имеет принципиальное отличие от существующей ныне банковской системы. Это выражается в том, что осуществляется аккумуляция всех бюджетных средств на едином казначейском счете, объединяю-

щем в себе систему счетов, которые будут действовать в едином режиме и через которые органы Государственного казначейства будут осуществлять операции по доходам и расходам Государственного бюджета Украины в соответствии с утвержденным ежегодно Законом Украины “О государственном бюджете”.

Введение единого казначейского счета, на который будут зачисляться согласно новой бюджетной классификации все государственные доходы и с которого будут осуществляться все последующие расходы государственного бюджета, даст возможность сосредоточить государственные средства в руках одного хозяина. Иными словами, все государственные средства сосредоточиваются в одной кассе и регулируются единым бухгалтерским учетом.

КАССОВОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО ДОХОДАМ ЧЕРЕЗ БАНКОВСКУЮ СИСТЕМУ

Как уже отмечалось, до внедрения казначейской системы кассового исполнения бюджета и создания единой информационной системы казначейства исполнение бюджета будет осуществляться через учреждения уполномоченных банков.

Для повышения надежности хранения бюджетных средств и усиления контроля за их движением и использованием Кабинет Министров Украины и НБУ определили 17 банков, уполномоченных осуществлять кассовое исполнение государственного бюджета.

В учреждениях уполномоченных банков для органов Государственного казначейства открываются доходные счета. На балансовые счета “Средства Государственного бюджета Украины” зачисляются средства, непосредственно поступающие в государственный бюджет. На балансовые счета “Средства бюджетов Украины к распределению” зачисляются общегосударственные налоги и сборы, которые затем распределяются между государственным и местными бюджетами (на сегодня это — акцизный сбор; налог на прибыль предприятий всех форм собственности, кроме коммунальной; подоходный налог с граждан). Органы Государственного казначейства получают с доходных счетов выписки с приложением копий платежных документов, заверенных учреждением банка. Чтобы денежные средства поступали в Государственный бюджет Украины правильно, согласно бюджетной классификации, финансовые органы, органы

Государственного казначейства и Государственной налоговой администрации за месяц до начала бюджетного года направляют соответствующим учреждениям коммерческих банков списки плательщиков налогов по каждому району с указанием вида платежа, раздела бюджетной классификации доходов, символов отчетности банка и номеров счетов, на которые следует зачислять денежные средства (платежи).

Средства, поступившие на балансовые счета “Средства бюджетов Украины к распределению”, распределяются учреждениями банков между государственным и местными бюджетами согласно нормативам, установленным Верховной Радой Украины. В случае нарушения этих нормативов к банкам применяют соответствующие финансовые санкции. Кроме того, согласно решению Кабинета Министров Украины их могут лишить права обслуживать местные бюджеты.

Средства, которые поступили на балансовые счета “Средства Государственного бюджета Украины”, учреждения коммерческих банков ежедневно, не позднее 10 часов, перечисляют на транзитные доходные счета, открытые в региональных управлениях НБУ. Одновременно они представляют оперативную ежедневную отчетность “Доходы государственного бюджета”. В свою очередь, региональные управления НБУ, не позднее 16 часов, перечисляют средства с транзитных счетов на централизованные доходные счета Главного управления Государственного казначейства Украины в Операционном управлении (ОПЕРУ) НБУ. Ежедневно Главное управление Государственного казначейства получает от ОПЕРУ НБУ выписки с этого счета, а также оперативную отчетность о доходах государственного бюджета в разрезе видов доходов.

Ежемесячно НБУ предоставляет Государственному казначейству Украины отчетность о доходах государственного бюджета и аналогичную отчетность за год.

КАССОВОЕ ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО РАСХОДАМ ЧЕРЕЗ БАНКОВСКУЮ СИСТЕМУ

Финансирование распорядителей кредитов осуществляется органами Государственного казначейства Украины через текущие бюджетные счета балансовых счетов: “Текущие бюджетные счета учреждений и организаций, которые содержатся за счет Государственного

бюджета Украины”, “Финансирование капитальных вложений за счет государственного бюджета”. Текущие бюджетные счета на имя распорядителей кредитов открываются в учреждениях уполномоченных банков, определенных Кабинетом Министров Украины и НБУ. Этот порядок распространяется также и на главных распорядителей кредитов, которые будут осуществлять в дальнейшем финансирование подчиненных им учреждений, предприятий и организаций по ведомственной структуре.

Открывать в учреждениях банков расчетные счета для операций с бюджетными средствами распорядителям кредитов запрещается.

Главное управление Государственного казначейства Украины финансирует расходы из государственного бюджета в размерах ассигнований, предусмотренных в Государственном бюджете Украины, и остатков денежных средств на балансовых счетах “Средства Государственного казначейства Украины”.

Это прежде всего счет Главного управления Государственного казначейства в ОПЕРУ НБУ — на него ежедневно перечисляются средства, поступившие на счета “Средства Государственного бюджета Украины”. Главное управление Государственного казначейства подает в ОПЕРУ НБУ платежные поручения для перечисления поступлений на текущие бюджетные счета отдельных министерств и ведомств, определенных Кабинетом Министров Украины и НБУ — главными распорядителями бюджетных средств. В свою очередь, на основании расчетных документов этих министерств и ведомств средства зачисляются на текущие бюджетные счета организаций и учреждений (т. е. непосредственных распорядителей бюджетных средств), которые открываются в уполномоченных банках по таким балансовым счетам:

— “Текущие счета клиентов, которые содержатся за счет Государственного бюджета Украины”;

— “Бюджетные счета целевого характера клиентов, которые содержатся за счет Государственного бюджета Украины”.

Главное управление Государственного казначейства перечисляет бюджетные средства на текущие бюджетные счета главных распорядителей кредитов на основании предоставленных ими распределений бюджетных средств. Распределение бюджетных средств составляется главным распорядителем кредитов.

Один экземпляр распределения остается у главного распорядителя кредитов и регистрируется в журнале регистраций распределе-

ния средств, а второй передается в Главное управление Государственного казначейства Украины.

На основании предоставленного распределения управление оперативно-кассового планирования расходов составляет в двух экземплярах распоряжение на перечисление денежных средств с единого казначейского счета, которое регистрируется в журнале регистраций распоряжений, подписывается начальником этого управления и утверждается заместителем министра финансов — начальником Главного управления Государственного казначейства Украины. Первый экземпляр распоряжения передается в управление бухгалтерского учета и отчетности как основание для перечисления средств, второй остается в управлении оперативно-кассового планирования расходов.

После того как управление бухгалтерского учета и отчетности сверит суммы финансирования с остатками неиспользованных ассигнований по конкретным разделам и главам бюджетной классификации, первый экземпляр распоряжения передается операционно-контрольному управлению для перечисления средств по назначению.

В случае, когда сумма на перечисление, указанная в распоряжении, превышает остаток неиспользованных ассигнований, бухгалтерия возвращает его на пересмотр.

Перечисление бюджетных средств с единого казначейского счета осуществляется платежными поручениями, которые операционно-контрольное управление Главного управления Государственного казначейства составляет и оформляет в соответствии с Инструкцией №7 “О безналичных расчетах в хозяйственном обороте Украины”, утвержденной постановлением Правления НБУ № 204 от 02.08.96 г.

Подготовленные платежные поручения передаются в уполномоченный банк в виде электронных расчетных документов каналами связи в системе “клиент-банк”.

После получения от уполномоченного банка выписки с единого казначейского счета управление бухгалтерского учета и отчетности Главного управления Государственного казначейства проверяет полноту проведенных платежей.

Управление оперативно-кассового планирования расходов отбражует сумму проведенного финансирования главного распорядителя кредитов в карточке учета ассигнований.

КОНТРОЛЬ ЗА КАССОВЫМ ИСПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО ДОХОДАМ

Цель проверки кассового исполнения государственного бюджета по доходам — обеспечение гарантированного и полного поступления денежных средств в государственный бюджет в разрезе бюджетной классификации и в соответствии с действующим законодательством для увеличения доходов государственного бюджета как за счет расширения базы налогообложения, так и за счет совершенствования механизма поступления платежей по существующим налогам.

Проверки проводятся для осуществления комплекса мероприятий по погашению задолженности по заработной плате, денежному обеспечению пенсий, стипендий и других социальных выплат и преследуют цель сокращения бюджетных расходов на второстепенные нужды, совершенствования сети и структуры бюджетных учреждений, повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения поступлений в бюджеты всех уровней.

Как известно, в системе обязанностей всех исполнителей доходной части бюджета — как плательщиков, так и учреждений, которые обеспечивают движение денежных средств, есть такая обязанность, как строгое соблюдение сроков оформления расчетных операций.

В процессе проверок необходимо выявить своевременность или задержку сроков исполнения банками поручений предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности по перечислению в бюджет налогов и других взносов, сроков прохождения платежных поручений в банковских учреждениях при зачислении средств на счета государственного бюджета и сроков перечисления этих платежей с корреспондентских счетов учреждений банков на счета государственного бюджета по доходам в учреждениях Национального банка Украины.

Нарушение сроков перечисления платежей в бюджет возможно в случаях: несвоевременного предоставления плательщиком налогов документов в банк; неправильного их оформления или нехватки денежных средств на его расчетном счету.

Проверки осуществляются специалистами Государственного казначейства по письменному поручению начальника территориального органа казначейства в два этапа — в коммерческом банке и в учреждении банка, который обслуживает территориальный орган казначейства. На протяжении года все коммерческие банки, находящиеся на соответствующей территории, подлежат проверке.

Источниками информации при проверке должны быть:

- первичные расчетные документы: платежные поручения плательщиков налогов, инкассовые поручения налоговых инспекций;
- выписки с личных счетов плательщиков налогов — клиентов банка;
- выписки со счетов государственного бюджета по доходам (доходные счета).

Кроме того, используются документы аналитического и синтетического учета в учреждениях банка (оборотно-сальдовые балансы, расшифровка по корреспондентскому счету, документы банковского дня и др.).

Полностью исполненные платежные документы, с пометкой о сроке выполнения, находятся среди документов того дня, когда была проведена банковская операция.

КОНТРОЛЬ ЗА КАССОВЫМ ИСПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО РАСХОДАМ

С целью установления своевременности зачисления банковскими учреждениями средств государственного бюджета на счета распорядителей кредитов и соответствия осуществленных расходов их целевому назначению органами Государственного казначейства проводятся проверки.

В соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины “О причинах неисполнения доходной части бюджета и мерах по совершенствованию законодательства и повышению ответственности руководителей всех уровней по соблюдению бюджетной дисциплины” № 526 от 16.05.96 г. министерства, ведомства, другие центральные органы государственной исполнительной власти, правительство Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская местные государственные администрации обязаны обеспечить мобилизацию доходов в бюджеты всех уровней в обозначенных размерах и расходование средств исключительно в соответствии с утвержденными в бюджете суммами и сметами расходов.

В случае невыполнения обязательств в отношении платежей в бюджет предприятиями, организациями и учреждениями, которые относятся к сфере их управления, Министерству финансов предоставляется право уменьшать размер бюджетного финансирования, обозначенного их финансовыми планами, а также не рассматривать какие-либо обращения об увеличении размеров бюджетных средств сравнительно с суммами, предусмотренными бюджетом.

Проверки проводятся сначала на предприятиях, в учреждениях, организациях, а затем в учреждениях банков, которые их обслуживают.

Для выполнения соответствия осуществленных расходов с предусмотренной сметой или принятыми договорами необходимо провести встречную проверку учреждений, организаций и предприятий, получивших и использовавших средства бюджетного финансирования. При проверке целевого использования средств распорядителями кредитов следует принять во внимание то, что финансирование учреждений, предприятий и организаций должно осуществляться в размерах сумм расходов, предусмотренных поквартальным распределением в годовой росписи расходов государственного бюджета. Специалистам, проводящим проверку, необходимо иметь плановые показатели, о которых Главное управление Государственного казначейства Украины заранее уведомляет нижестоящие органы.

Процедура проведения проверки предусматривает выполнение сотрудниками органов казначейства следующих операций:

1. Установление сроков прохождения бюджетного финансирования, начиная с даты зачисления средств на текущие счета министерств, ведомств и заканчивая датой их получения подведомственными предприятиями и организациями.

Сроки прохождения платежного поручения определяются на основании сравнения дат:

- составления платежного поручения распорядителем кредитов;
- поступления платежного поручения в учреждение банка (при отсутствии на документе отметки банка о принятии документа датой поступления считается дата его составления);
- зачисления средств на корреспондентский счет банка, обслуживающего получателя денег;
- зачисления средств на бюджетный счет получателя денег.

Своевременность зачисления средств проверяется в учреждении банка, обслуживающего распорядителя средств или потребителя (получателя) денежных средств.

Для этого проверяется дата поступления государственных средств на корреспондентский счет банка, который обслуживает соответствующего распорядителя кредитов, потребителя (получателя) средств, а также дата зачисления этих средств на его счет.

В случае несвоевременного зачисления средств выявляются причины, послужившие этому.

2. Выяснение обстоятельств несвоевременной выдачи средств на заработную плату (стипендии) при наличии средств на текущем счете бюджетных учреждений.

3. Установление фактов отвлечения средств государственного бюджета и государственных целевых фондов на счета срочных депозитов в учреждениях банков.

4. Выявление фактов использования средств на цели, не предусмотренные сметами и не соответствующие статьям бюджетной классификации.

5. Установление соответствия адресного распределения средств целям, оговоренным в платежных поручениях на перечисление средств.

Целевое использование средств государственного бюджета предприятиями и организациями проверяется на основании ежедневных выписок с приложениями к ним, а также посредством установления соответствия расходов, предусмотренных сметой, заключенным договорам. Следует также выяснить, как оплачиваются расходы — по фактическим затратам или авансовыми платежами.

6. При проверке целевого использования ассигнований на капитальные вложения необходимо установить:

— соответствие сумм финансирования государственных капитальных вложений суммам осуществленных расходов (последние не должны превышать нормативные, запланированные правительством суммы средств);

— соответствие открытых финансирований титульным спискам начатов строительных и договоров о подряде;

— способ оплаты расходов на финансирование капитальных вложений — фактические затраты или авансовые платежи.

Перечень самых важных строений и объектов, принятых на бюджетное финансирование, а также его суммы могут быть представлены соответствующими подразделениями территориальных административных органов.

=====*Контрольные вопросы*=====

1. Какие существуют виды кассового исполнения бюджета?
2. Чем вызвана необходимость перехода от банковской системы исполнения бюджета к казначейской?
3. Что собой представляют уполномоченные банки при казначейской системе кассового исполнения бюджета?
4. Каким образом осуществляется кассовое исполнение бюджета по доходам и расходам через банковскую систему?
5. Какие операции предусмотрены процедурой осуществления контроля за кассовым исполнением бюджета через банковскую систему?

Становление рыночных отношений в Украине проходит в чрезвычайно сложных условиях, которые обусловлены как объективными, так и субъективными причинами. Экономическая ситуация характеризуется спадом национального производства практически во всех отраслях, кризисом неплатежей, отсутствием оборотных средств на счетах предприятий, увеличением теневого капитала, катастрофическим недостатком бюджетных средств, а значит, и невозможностью полноценного государственного финансирования экономических и социальных программ. Отечественные предприятия, как правило, оторваны от стратегических инвестиционных программ частного бизнеса. Основная масса их продукции неконкурентоспособна на мировом рынке. За время перестройки даже те рынки, которые традиционно принадлежали украинским предприятиям, были утрачены. К сожалению, их потеря произошла даже не в результате конкурентной борьбы — они были заняты иностранными фирмами без особых усилий. Таким образом, еще в начале рыночных реформ украинские предприятия действовали вслепую, без надлежащей перспективы. Отсутствие стратегической роли государства в этом процессе еще долгое время будет негативно сказываться на их деятельности. Ведь украинские предприятия требуют поддержки (субсидий, дотаций) из государственного бюджета и в свою очередь не способны полноценно участвовать в формировании доходной части бюджета.

Применение к ним в полном объеме Закона Украины “О банкротстве” на сегодняшний день нельзя считать целесообразным. Существенное увеличение армии безработных лишь ухудшит социально-экономическую ситуацию в стране, обострит противостояние между отдельными слоями общества и приведет к социальным потрясениям.

Государственный бюджет на 1998 г. был принят с дефицитом, равным 3,3% от ВВП. Это тот максимальный уровень, который позволил государству рассчитывать на частные и государственные иностранные инвестиции в украинскую экономику. Ни одно государство с бюджетным дефицитом более 4% не может рассчитывать на серьезное отношение к себе, более того, оно рассматривается как неплатежеспособный должник. Таким образом, обеспечение исполнения государственного бюджета для Украины вопрос не риторический. Наилучший способ ускорить экономические реформы в Украине без увеличения бюджетного дефицита — обеспечить постоянное пополнение его доходной части и таким образом расходовать ровно столько, сколько реально можно профинансировать.

Налоговые поступления, составляющие сегодня 80% доходной части бюджета, с каждым годом уменьшаются. Государство вынуждено постоянно искать направления сокращения своих расходов, а это продолжительный процесс, и потому скрытый дефицит бюджета постоянно растет. Критический уровень доходности бюджета определяет невозможность его исполнения вообще. Постоянно увеличивается задолженность по расходам на содержание бюджетных учреждений, особенно по заработной плате, отоплению, электроэнергии. Увеличение задолженности требует нового, более взвешенного подхода к расходной части бюджета.

В этот сложный для государства и общества период создается новая финансовая структура — Государственное казначейство Украины. Естественно, что реакция на это событие широкого круга специалистов — экономистов, финансистов, юристов — неоднозначна. Высказывается озабоченность: не является ли новообразованная структура дополнительной к уже функционирующим Министерству финансов, Министерству экономики, НБУ и другим, не будет ли она дублировать функции указанных организаций, какие преимущества и недостатки повлечет за собой создание данной структуры. Однако сам факт создания казначейства, по единодушному мнению специалистов, не вызывает сомнений и даже является давно ожидаемым событием. Предметом обсуждения стал сам механизм внедрения дан-

ного учреждения, возможность ускорения его действия и реализации возложенных на него функций.

Создание Указом Президента Украины (от 27.04.95 г.) Государственного казначейства можно считать историческим событием, шагом в освоении мировой практики исполнения бюджета. Таким образом, Украина, используя мировой опыт, идет уже проторенным путем, но в специфических условиях. Создание казначейства — еще один кирпичик в фундаменте построения и становления независимости Украины, шаг на пути создания целостной государственной финансовой системы (ее в Украине пытались установить еще во времена гетмана Павла Скоропадского).

К сожалению, с началом рыночных реформ становлению полноценной финансовой системы было уделено недостаточно внимания. Тезис “надежные стабильные финансы — надежное стабильное государство” провозглашался декларативно, без практической его поддержки. В итоге за годы построения экономической независимости, перехода на новые для нашего государства формы хозяйствования многое было утрачено. Несовершенная система обеспечения исполнения государственного бюджета приумножила и без того большие потери финансовых средств, так необходимых молодому государству. Здесь и непродуманная налоговая политика, которая способствовала перераспределению финансовых средств в пользу теневого капитала, промедление с проведением денежной реформы, несовершенная законодательная база в части расширения предпринимательства, особенно в банковской сфере, неконтролируемый процесс перераспределения средств между государственным и местными бюджетами, что в свою очередь негативно влияет на механизм формирования государственного бюджета. Изменить ситуацию коренным образом и входит в задание Государственного казначейства Украины. Во все времена казна была атрибутом государственности. Именно через казну как единый центр сосредоточения денежных средств государства проводилось целевое их расходование.

Реформирование экономики предусматривает проведение радикальных структурных сдвигов в пользу опережающего развития отраслей. Те, в свою очередь, должны работать на удовлетворение потребностей человека и насыщение внутреннего потребительского рынка. Но, как уже отмечалось, на сегодняшний день мы имеем экономический кризис, спад производства и кризис неплатежей, что привело к отсутствию средств на счетах предприятий, хозрасчетных

организаций. В результате сокрытия прибылей, подлежащих налогообложению, государственный бюджет понес большие потери. Причина этого — несовершенная система обеспечения выполнения государственного бюджета.

Например, при исполнении доходной части бюджета такие важные функции, как разграничение общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей между государственным и местными бюджетами, осуществляют учреждения коммерческих банков. А они нередко под давлением местной власти нарушали нормативы, установленные Законом Украины “О Государственном бюджете Украины”. В прошлом и текущем годах зафиксировано много случаев незаконного зачисления в местные бюджеты средств, принадлежащих государственному бюджету. Стало уже обычным явлением, когда задерживается перечисление бюджетных средств коммерческими банками, в результате чего государственный бюджет недополучает причитающиеся ему средства. По данным НБУ, ежедневно в системе плательщик — банк плательщика — уполномоченный банк — НБУ находится от 60 до 100 млн грн неиспользуемых бюджетных средств.

Поскольку банковской системой осуществляется учет государственного бюджета, то в этих условиях также не в полной мере удовлетворялись потребности Министерства финансов, и это не давало ему возможности оперативно прогнозировать поступление доходов в бюджет.

Не урегулированы вопросы и расходной части бюджета. Наличие многочисленных текущих бюджетных счетов не позволило обеспечить системный и надлежащий контроль за расходованием средств, а также применить механизм предварительного контроля за расходованием средств. Следует отметить, что в компетенцию коммерческих банков и НБУ не входили функции контроля за прохождением государственных средств через банковскую систему, а также за эффективным использованием кредитов распорядителями. Поэтому неудивительно, что средства зачастую использовались не по назначению.

Сложившаяся организационная структура финансовой системы не позволяла эффективно решать главную задачу — финансирование государственных расходов в пределах поступивших доходов. В условиях острого дефицита бюджета произошло распыление средств по многочисленным счетам министерств и ведомств в коммерческих банках. И сейчас на этих счетах “гуляет” почти половина месячной суммы всех поступлений в бюджет.

Все перечисленные вопросы, связанные с исполнением Государственного бюджета Украины в условиях реформирования экономики, требовали немедленного и комплексного решения, что можно было осуществить только с помощью создания новой финансовой структуры, через отлаженный механизм которой будет пополняться государственная казна. Таким органом государственной исполнительной власти и является Государственное казначейство Украины.

Особенность новой системы, внедренной казначейством, заключается в том, что через этот орган будет проводиться экономное, обязательно целевое расходование средств государственного бюджета. Это позволит, во-первых, оперативно распоряжаться денежными ресурсами государства, во-вторых, эффективно их перераспределять, а в-третьих, создавать возможное накопление для реализации государственных программ и выполнения международных обязательств.

Казначейская форма исполнения бюджета повлияет также на перераспределение полномочий участников бюджетного процесса: министерств, ведомств, коммерческих банков и др. Причем полномочия и ответственность перераспределяются кардинально.

Банковская система будет осуществлять аккумуляцию средств государственного бюджета, их хранение и перечисление по поручению органов казначейства. За министерствами и ведомствами останется право распределения средств по направлениям расходов, утвержденных бюджетом. Государственные налоговые администрации осуществляют и будут осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства, обеспечивать полный учет плательщиков налогов, контролировать своевременность предоставления плательщиками бухгалтерской отчетности.

За Государственной контрольно-ревизионной службой останется последующий контроль за использованием государственных ресурсов. Создание Государственного казначейства преследует цель обеспечить возможность осуществления предварительного контроля за процессом расходования бюджетных средств, что принципиально отличается от существующей сейчас системы бюджетного финансирования, когда государственные средства передаются в пользование распорядителям кредита. С этой целью будут закрыты тысячи и тысячи бюджетных и текущих счетов предприятий, использующих в своей деятельности бюджетные средства в коммерческих банках, а вместо них будут открыты особые лицевые (регистрационные) счета в органах казначейства. Оплата расходов распорядителей кредитов

будет осуществляться через органы казначейства на основании предоставленных документов, подтверждающих необходимость и целесообразность затрат. При этом прекращается зачисление бюджетных средств непосредственно на счета распорядителей кредитов в учреждениях банков. Предприятия, организации, учреждения, использующие бюджетные средства, будут работать непосредственно с территориальными органами Государственного казначейства Украины, минуя учреждения банков.

Как свидетельствует мировой опыт, такое разделение функций по исполнению государственного бюджета и местных бюджетов между финансовой и банковской системами является наиболее эффективным, поскольку позволяет сосредоточить государственные средства, а также все рычаги управления государственным бюджетом в руках главного финансового агента государства — Министерства финансов в лице Государственного казначейства. Рассмотрев нижний уровень бюджетной системы — уровень предприятия и территориального органа казначейства, нельзя не сказать о тех изменениях, которые безусловно произойдут на среднем и верхнем уровнях структуры финансового механизма.

Существующая финансовая система построена следующим образом: средства, поступающие в счет уплаты налогов и обязательных платежей, перечисляются на счета обслуживающих банков. Затем банки перечисляют их на специальные транзитные счета в областных управлениях НБУ, а на заключительном этапе — на счет Министерства финансов в НБУ. На всю эту операцию уходит 3–4 дня. Затем потребуется время, чтобы эти средства перераспределить (учитывая значительный дефицит) в соответствии с установленными бюджетом направлениями. А далее те же 3–4 дня уходят на обратный путь. Таким образом, проходит как минимум неделя с того момента, как плательщик налога перечислит свою гривню в бюджет, до того, когда эта гривня окажется на счету, например, школы или больницы. В результате — колоссальное отвлечение бюджетных средств во взаиморасчеты. Внедрение казначейской системы позволит избежать необходимости “тянуть” деньги на самый верх (что существенно ускорит прохождение бюджетных средств), чтобы получить их обратно в распоряжение предприятия, учреждения, организации.

Будет также осуществляться краткосрочное прогнозирование (сроком на 1 месяц) объемов доходов и расходов государственного бюджета, что позволит заранее распределить средства и устанавли-

вать лимиты расходов бюджета отделениям казначейства и каждому предприятию, учреждению, организации персонально.

ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗНАЧЕЙСТВА УКРАИНЫ

Основными задачами Государственного казначейства Украины являются:

- организация пополнения Государственного бюджета Украины и осуществление контроля за этим;
- управление наличными средствами Государственного бюджета Украины (в т. ч. и в иностранной валюте) и средствами государственных внебюджетных фондов в пределах расходов, установленных на соответствующий период;
- финансирование расходов Государственного бюджета Украины;
- ведение учета кассового исполнения Государственного бюджета Украины, составление отчетности о состоянии исполнения Государственного бюджета Украины;
- осуществление, согласно действующему законодательству, управления государственными внутренним и внешним долгом;
- распределение по нормативам, утвержденным Верховной Радой Украины, отчислений от общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей между Государственным бюджетом Украины и бюджетами Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя;
- осуществление контроля за поступлением и использованием средств государственных внебюджетных фондов;
- разработка нормативно-методических документов по вопросам бухгалтерского учета, отчетности и организации исполнения бюджетов всех уровней, обязательных для всех предприятий, учреждений и организаций, использующих бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов.

Государственное казначейство Украины имеет отдельную от Министерства финансов смету расходов, т. е. самостоятельно определяет кадровую, хозяйственную, информационно-техническую политику развития системы.

Государственное казначейство Украины состоит из:

- Главного управления Государственного казначейства;

— 27 областных управлений (в 25 областях Украины, г. Киеве, г. Севастополе);

— 684 районных отделений.

Очень важен вопрос взаимоотношений Государственного казначейства Украины с другими субъектами исполнительной власти, в частности с Министерством финансов Украины. Высказываются опасения по поводу дублирования работы управлений Министерства финансов и управлений Государственного казначейства. Поэтому с целью предотвращения такого дублирования предполагается усовершенствовать организацию Министерства финансов, а именно: местные финансовые органы будут исполнять только функции организационные и осуществления кассового исполнения бюджета на соответствующей территории.

Чтобы убедиться в том, что функции Государственного казначейства Украины (в лице Главного управления Государственного казначейства) не дублируют функции Министерства финансов Украины, рассмотрим сравнительные характеристики, представленные в табл. 1.

Таблица 1

Сравнительные характеристики функций Министерства финансов Украины и Государственного казначейства Украины (в лице Главного управления Государственного казначейства Украины)

Функции, возложенные на Министерство финансов Украины	Функции, возложенные на Государственное казначейство Украины
1	2
1. Осуществляет финансирование (выписывает платежные поручения) министерств и ведомств, а также государственных администраций. Анализирует исполнение бюджета по соответствующим отраслям и представляет казначейству для сведения 2. Ведет учет финансирования тех распорядителей кредитов, которые не переданы на полное финансирование через Государственное казначейство. Ведет учет распорядителей кредитов для планирования показателей бюджета	1. Организует и осуществляет исполнение государственного бюджета исходя из принципа единого казначейского счета. Осуществляет финансирование министерств, ведомств, других органов государственной исполнительной власти, проводит оплату счетов с единого казначейского счета 2. Ведет сводные реестры распорядителей кредитов государственного бюджета, государственных внебюджетных фондов и счетов территориальных органов Государственного казначейства в учреждениях банков

1	2
<p>3. Осуществляет планирование доходов и расходов государственного бюджета. Управление доходов анализирует состояние поступлений доходов и осуществляет прогнозирование поступлений до конца года</p> <p>4. Осуществляет прогнозирование доходов и расходов государственного бюджета. Берет участие в определении порядка финансирования расходов по соответствующим отраслям в пределах утвержденных в бюджете сумм</p> <p>5. Составляет роспись доходов и расходов государственного бюджета и доводит объемы ассигнований, утвержденных в бюджете, до распорядителей средств государственного бюджета</p> <p>6. Разрабатывает предложения относительно распределения общегосударственных налогов и сборов между государственным бюджетом и бюджетами Автономной Республики Крым, городов Киева и Севастополя и вносит на утверждение Кабинету Министров Украины вместе с проектом бюджета</p> <p>7. Главное бюджетное управление ведет учет взаимных расчетов на основании данных Государственного казначейства, готовит доклад руководству о состоянии отнесения расходов на взаиморасчеты с местными бюджетами и перечисление дотаций и ссуд местным бюджетам, а также контролирует их возвратность</p> <p>8. Главное бюджетное управление составляет ежедневную информацию о критериях эффективности в отношении дефицита сводного бюджета</p>	<p>3. Осуществляет управление доходами и расходами государственного бюджета, проводит операции с имеющимися бюджетными средствами, в т. ч. и в иностранной валюте, в пределах росписи доходов и расходов государственного бюджета</p> <p>4. Осуществляет прогнозирование и кассовое планирование доходов государственного бюджета, определяет на основе действующего законодательства размеры их текущего использования в пределах, утвержденных на соответствующий период расходов</p> <p>5. Доводит до территориальных органов Государственного казначейства объемы ассигнований, предусмотренных в Государственном бюджете Украины на соответствующий год, в разрезе распорядителей средств</p> <p>6. Обеспечивает распределение между государственным бюджетом и бюджетами Автономной Республики Крым, городов Киева и Севастополя отчислений от общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей в соответствии с нормативами, утвержденными Верховной Радой Украины</p> <p>7. Осуществляет взаимные расчеты между государственным бюджетом и республиканским бюджетом Автономной Республики Крым, областными, местными бюджетами</p> <p>8. Ведет бухгалтерский учет движения бюджетных средств по счетам Государственного казначейства, обеспечивает уровень бюджетного дефицита в указанных пределах</p>

1	2
<p>9. Управления Министерства финансов осуществляют анализ финансовой отчетности по отраслям и местным бюджетам и представляют Главному управлению Государственного казначейства для подготовки пояснительной записки и доклада. Главное бюджетное управление осуществляет анализ исполнения сводного и государственного бюджетов</p> <p>10. Соответствующие управления Министерства финансов осуществляют планирование структуры внутреннего и внешнего долга, разрабатывают предложения относительно стратегии их обслуживания</p> <p>11. Разрабатывают и утверждают нормативно-методические и инструктивные документы по вопросам бухгалтерского учета и отчетности предприятий и хозяйственных организаций</p> <p>12. Разрабатывают проекты законодательных и нормативных актов по вопросам функционирования финансовой системы. Принимают участие в подготовке проектов документов, которые разрабатываются другими государственными органами исполнительной власти</p>	<p>9. Собирает сведения и проводит анализ финансовой отчетности о состоянии исполнения государственного и сводного бюджетов, готовит материалы для доклада Кабинету Министров Украины, Президенту Украины</p> <p>10. Осуществляет вместе с НБУ управление государственным внутренним и внешним долгом и проводит их обслуживание в соответствии с действующим законодательством</p> <p>11. Разрабатывает и подает на утверждение руководству Министерства финансов нормативно-методические документы и инструкции по вопросам бухгалтерского учета и отчетности об исполнении бюджетов всех уровней</p> <p>12. Разрабатывают проекты законодательных и других нормативных актов по вопросам, обеспечивающим функционирование Государственного казначейства</p>

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ КАЗНАЧЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Практика финансового управления и организации эффективного контроля за бюджетными средствами и бюджетным процессом сформулировала в конечном итоге в качестве важнейшей нормы бюджетного права **принцип единства кассы**. Согласно последнему все государственные средства сосредоточиваются в одной кассе и регулируются единым бухгалтерским учетом. При этом основным правилом становится разделение распорядителей и бухгалтеров, функции которых несовместимы.

Распорядителями бюджетных средств в государстве, как правило, являются министры или уполномоченные ими лица, которые принимают обязательства по расходам (в рамках кредитов, выделенных бюджетом) и готовят предписания об оплате тех или иных предусмотренных бюджетом государственных расходов. После этого предписания об оплате направляются распорядителем государственному бухгалтеру, не зависящему от министерства, осуществляющего расходы.

Роль государственного бухгалтера, как правило, и выполняет Государственное казначейство. Оно имеет центральные и местные подразделения и располагает собственной бухгалтерской отчетностью.

Итак, как мы уже выяснили, принципиальное отличие казначейской системы исполнения государственного бюджета от банковской состоит в аккумуляции всех бюджетных средств на **едином казначейском счете**, объединяющем в себе систему счетов, которые должны действовать в едином режиме и через которые органы Государственного казначейства будут осуществлять операции по доходам и расходам государственного бюджета в соответствии с утверждаемым ежегодно Законом Украины “О Государственном бюджете Украины”.

Счета Государственного казначейства открываются в учреждениях НБУ и, до создания единой информационной системы казначейства, в уполномоченных банках. Действуя в едином режиме, указанные счета образуют общегосударственную информационно-вычислительную систему единого казначейского счета, которая осуществляет учет всех совершаемых на нем операций и дает возможность Главному управлению Государственного казначейства Украины иметь в реальном режиме времени информацию о:

- балансе единого казначейского счета, полученного как результат осуществления операций на всех бюджетных счетах единого казначейского счета;
- движении денежных средств, поступивших на счета и пополнивших доходную часть бюджета согласно бюджетной классификации;
- движении денежных средств расходной части бюджета, перечисленных на финансирование чего-либо согласно бюджетной классификации;
- движении денежных средств местных бюджетов с момента их обслуживания в системе Государственного казначейства;
- результатах исполнения бюджетов.

Функционирование единого казначейского счета обеспечит:

- полную независимость государства от банковской системы в деле осуществления контроля и учета доходов и платежей;

- совершенную базу данных по бюджетным показателям;
- ежедневное перечисление по назначению средств, поступающих в государственный бюджет и местные бюджеты (по их согласию);
- распределение общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей между государственным бюджетом и бюджетами Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя по нормативам, утвержденным Верховной Радой Украины;
- перечисление местным бюджетам положенных им средств в соответствии с нормативами и результатами взаиморасчетов;
- соблюдение принципа целевого использования бюджетных средств благодаря осуществлению предварительного контроля;
- предоставление информации органам законодательной и исполнительной власти по осуществленным на едином казначейском счете операциям;
- оптимальные возможности для принятия представителями законодательной и исполнительной власти оперативных решений в отношении использования остатков денежных средств единого казначейского счета.

Остатки денежных средств на бюджетных счетах органов Государственного казначейства, открытых в учреждениях банков при балансовом счете “Средства Государственного бюджета”, должны быть положительными. Дебетовое сальдо по этим счетам не допускается.

Органы Государственного казначейства будут непосредственно осуществлять платежи в пользу субъектов хозяйственной деятельности, других предприятий, организаций и учреждений, выполнивших работу или предоставивших услуги распорядителям кредитов. В связи с этим отпадает необходимость иметь в учреждениях банков текущие бюджетные счета, открытые на имя распорядителей кредитов. Бюджетные счета распорядителей кредитов в учреждениях банков закрываются. Для обеспечения учета денежных средств, выделенных соответствующим распорядителям согласно Закону Украины “О Государственном бюджете Украины”, в органах Государственного казначейства на имя этих распорядителей открываются **регистрационные счета**.

Для открытия регистрационных счетов и заведения личных дел распорядители кредитов представляют в органы Государственного казначейства следующие документы:

- заявление на открытие счета в системе органов Государственного казначейства, подписанное руководителем и главным бухгалтером;

- справку о внесении в Единый государственный реестр предприятий и организаций Украины с указанием идентификационного кода;
- копию утвержденного положения о деятельности предприятия, учреждения, организации или копию устава, заверенную вышестоящим учреждением или нотариально;
- доведенный до распорядителя кредитов поквартальный объем ассигнований, предусмотренный Государственным бюджетом Украины, с разбивкой по разделам, главам, параграфам и статьям бюджетной классификации;
- утвержденную смету доходов и расходов с поквартальной разбивкой;
- карточку с образцами подписей лиц, которым в соответствии с законодательством Украины дано право распоряжаться счетом и подписывать платежные и другие расчетные документы. В карточку также вносится образец оттиска печати.

Согласно предоставленным документам, проводится регистрация распорядителей кредитов государственного бюджета в сводном реестре, где им присваивается порядковый номер, который используется для кодирования регистрационных счетов. Регистрационные счета распорядителей кредитов открываются в разрезе разделов бюджетной классификации. Счета открываются на один бюджетный год и ежегодно возобновляются. До внедрения казначейской формы исполнения государственного бюджета и открытия регистрационного счета в органе Государственного казначейства, о чем распорядителей кредитов уведомляют в письменной форме, они осуществляют расходы через открытые в уполномоченных банках бюджетные счета.

При смене юридического адреса или других реквизитов распорядитель средств обязан в недельный срок уведомить орган Государственного казначейства в письменной форме о своих новых данных. Если со сменой юридического адреса меняется и административно-территориальная подчиненность распорядителя средств, то договор на расчетное обслуживание составляется им с органом Государственного казначейства по новому местоположению. При этом регистрационный счет и личное дело, открытые по старому адресу, закрываются.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЧЕРЕЗ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗНАЧЕЙСТВА

При финансировании распорядителей бюджетных средств через территориальные органы Государственного казначейства в уполномоченных учреждениях банков закрываются текущие бюджетные счета для перечисления средств подведомственным учреждениям главных распорядителей средств и распорядителей средств второй степени.

Финансирование расходов Государственного бюджета Украины Главное управление Государственного казначейства Украины осуществляет посредством перечисления средств территориальным управлениям Государственного казначейства.

Главное управление доводит до главного распорядителя кредитов утвержденные объемы финансирования по подразделениям бюджетной классификации, а последний распределяет их между подведомственными учреждениями. Главные распорядители средств представляют в Главное управление распределение бюджетных средств по областям в разрезе подведомственных учреждений, предприятий, организаций, а также разделов, параграфов и статей бюджетной классификации.

Распределение средств составляется в двух экземплярах, регистрируется в журнале регистрации распределения средств и подписывается руководителем и главным бухгалтером, подписи которых скрепляются оттиском печати. Один экземпляр распределения средств передается в управление оперативно-кассового планирования расходов Главного управления Государственного казначейства, второй остается у главного распорядителя кредитов, а выписка из этого документа передается главным распорядителем кредитов соответствующим нижестоящим распорядителям.

Главное управление Государственного казначейства, получив от главных распорядителей распределение бюджетных средств, перечисляет деньги своим территориальным управлениям для обеспечения финансирования расходов государственного бюджета. Средства зачисляются на бюджетные счета единого казначейского счета, открытые для территориальных управлений в учреждениях банков по балансовому счету "Средства государственного бюджета". На основании выписок, полученных от банковских учреждений, органы казначейства заносят полученные средства на регистрационные счета, открытые в органах казначейства на имя распорядителей средств с целью учета как поступления средств, так и их расходования.

Оплата расходов распорядителей бюджетных средств органами Государственного казначейства осуществляется с бюджетных счетов, открытых по балансовому счету “Средства государственного бюджета” как посредством безналичного осуществления платежей непосредственно в пользу субъектов хозяйственной деятельности, организаций и учреждений, выполнивших работу или предоставивших услуги распорядителям средств, так и с помощью предоставления разрешения на получение наличных денег в учреждениях банков на цели, предусмотренные в сметах доходов и расходов распорядителей средств. Для учета бюджетных средств на уровне распорядителей кредитов в операционно-контрольном управлении к каждому регистрационному счету открывается личная карточка, содержащая развернутую информацию о выделенных бюджетных средствах на оплату расходов, об израсходованных суммах и остатках. Записи в личных карточках группируются в разрезе параграфов и статей бюджетной классификации, по которым предусматривается подведение итогов на необходимую дату. Средства, выделенные на осуществление расходов, используются их распорядителями в соответствии с утвержденной сметой и бюджетными назначениями.

Средства на осуществление расходов учреждений и организаций поступают в управление (отделение) Государственного казначейства на бюджетный счет единого казначейского счета, открытый органу Государственного казначейства в учреждении уполномоченного банка. По мере зачисления средств на бюджетный счет на основании полученной выписки из учреждения банка и реестров на осуществление расходов операционно-контрольное управление записывает средства, поступившие на регистрационный счет распорядителя кредитов. Выписка с этого счета с приложением первого экземпляра мемориального ордера, подтверждающего зачисление средств, выдается распорядителю кредитов.

Мемориальные ордера составляются в двух экземплярах с обязательным указанием цели, на которую выделены средства из государственного бюджета, подразделения бюджетной классификации, даты и подписи исполнителя. Первый экземпляр выдается распорядителю средств, а второй остается в операционно-контрольном управлении.

После получения выписки с регистрационного счета распорядитель кредитов на протяжении операционного дня (с 9 до 13 ч) передает в орган Государственного казначейства, в котором открыт его регистрационный счет, необходимые расчетные документы для проведения расходов. Расчетные документы принимаются в размерах

наличного остатка средств на соответствующем регистрационном счету распорядителя кредитов.

На основании представленных распорядителем кредитов платежных поручений, к которым прилагаются соответствующие счета, счета-фактуры, накладные, товарно-транспортные накладные, трудовые соглашения, договора на выполнение работ, акты выполненных работ и т. д., орган Государственного казначейства перечисляет средства за предоставленные услуги, выполненные работы непосредственно субъектам хозяйственной деятельности. Платежное поручение передается в операционно-контрольное управление в двух экземплярах, на первом из которых ставятся отпечатки печати и подписи ответственных лиц учреждения. Дата платежного поручения должна соответствовать дате его фактического предоставления или дате следующего дня, если документы поступили после операционного времени. Распорядитель средств несет ответственность за правильность оформления расчетных документов. Представленные платежные поручения проверяются относительно правильности заполнения реквизитов и соответствия подписей и отпечатка печати образцам, которые подаются распорядителями средств на специальных карточках. В случае выявления неправильного заполнения реквизитов платежного поручения оно возвращается распорядителю средств с отметкой на обратной стороне о причине возврата, заверенной подписью казначея.

Для обеспечения предварительного контроля за расходованием средств государственного бюджета документы, подтверждающие необходимость проведения оплаты счета, проверяются относительно целесообразности и эффективности расходов. При необходимости проверка проводится непосредственно на месте, для чего оформляется соответствующее решение, которое должно быть согласовано с заместителем начальника Главного управления Государственного казначейства или областного управления либо с начальником отдела районного (городского) органа Государственного казначейства.

В тех случаях, когда при проведении документальных проверок установлена возможность неэффективного использования материальных ценностей и денежных средств или неполное документальное подтверждение расходов, орган Государственного казначейства отказывает в оплате данного счета и возвращает его распорядителю средств. Последний уведомляется об этом в письменной форме. Отказ в оплате обязательно регистрируется в соответствующем органе Государственного казначейства. Подготовленные платежные поручения передаются в уполномоченный банк в виде электронных расчет-

ных документов каналами связи в системе “клиент—банк”. Если расчеты осуществляются без применения электронной системы, то документы подаются в письменном виде.

За 55 дней до начала квартала, который планируется, распорядители бюджетных средств направляют в операционно-контрольное управление органа Государственного казначейства, в котором им открыты регистрационные счета, кассовые заявки на получение наличных денег. Сводная кассовая заявка передается в учреждение уполномоченного банка не позднее чем за 45 дней до начала квартала по форме, установленной НБУ.

Для оформления документов на получение зарплаты, стипендий, помощи, затрат на служебные командировки и т. д. представитель распорядителя средств, уполномоченный получать денежную наличность, подает в операционно-контрольное управление доверенность на получение денежного чека. Чек выписывается на имя лица, указанного в доверенности на получение денежного чека.

На основании правильно оформленного чека уполномоченное лицо распорядителя средств получает наличность с открытого в учреждении уполномоченного банка бюджетного счета органа Государственного казначейства. Неиспользованная наличность возвращается непосредственно уполномоченным лицом распорядителя средств на этот же бюджетный счет по документам, форма которых установлена НБУ. При заполнении их обязательно указывается номер соответствующего регистрационного счета.

КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В условиях сложившейся недостаточности бюджетных средств одним из важных вопросов для правительства Украины является вопрос их эффективного использования.

Нынешняя система ежедневного выделения средств их распорядителям не отвечает приоритетам, избранным на этапе подготовки бюджета. Эта система не в состоянии предотвратить возникновение задолженности и является неэффективной, поскольку предприятия и организации, осуществляющие расходы, могут иметь остатки средств на счетах в учреждениях коммерческих банков.

Поэтому при внедрении казначейских функций в Украине одной из первостепенных задач является установление органами Государственного казначейства соответствующих процедур контроля за принятыми обязательствами и учетом выделенных средств.

Предполагается, что система отчетности будет отслеживать ассигнования, обязательства и платежи распорядителей бюджетных средств ежемесячно. Одним из первых шагов в направлении решения вышеуказанных задач является разработка Министерством финансов Украины и Главным управлением Государственного казначейства Украины (при участии советников из Министерства финансов США) новой редакции Закона о бюджетной системе и бюджетных процедурах. Впервые в проект закона введены такие понятия, как финансовый и бухгалтерский контроль, а также определена ответственность всех участников бюджетного процесса. Оптимальный процесс контроля предполагается организовать следующим образом.

Прежде чем брать обязательства, необходимо убедиться, что:

- предложение о расходе средств утверждено уполномоченным на это должностным лицом;
- бюджет имеет достаточную для ассигнований сумму средств;
- предполагаемые расходы соответствуют бюджетным назначениям.

Прежде чем осуществить платеж, необходимо убедиться, что:

- имеется законное обязательство;
- должностные лица подтвердили выполнение работ или предоставление услуг;
- предоставленные на оплату счета или другие документы по исполнению бюджета правильно заполнены;
- кредитор является действительным.

После того как будет осуществлен платеж, необходимо:

- изучить и проанализировать все расходы;
- сообщить о выявленных нарушениях.

=====*Контрольные вопросы*=====

1. В чем состоят преимущества казначейской системы кассового исполнения государственного бюджета?
2. Какие задачи призвано выполнять Государственное казначейство Украины?
3. Каков механизм открытия единого казначейского счета, регистрационного счета, необходимость их введения в систему исполнения бюджета?
4. По какой схеме происходит процесс финансирования через органы Государственного казначейства?
5. По какой схеме происходят оплата расходов распорядителей кредитов, оплата счетов субъектов хозяйственной деятельности, выдача наличных денег при казначейской системе исполнения государственного бюджета?
6. Каким образом организовывается контроль за использованием бюджетных средств?

Роль и значение банковской системы в организации исполнения государственного бюджета

АНАЛИЗ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Эффективность исполнения государственного бюджета зависит от эффективности функционирования банковской системы в стране. Последняя дает возможность оптимального регулирования экономики, особенно в условиях стабилизации, выбора методов ускорения экономических реформ. Эффективно функционирующая банковская система является основой наведения порядка во взаимоотношениях хозяйствующих субъектов и государства и способствует эффективному формированию государственного бюджета через систему налогообложения, с одной стороны, и осуществлению экономической политики посредством финансовых средств — с другой.

Банковская система Украины, как и других постсоциалистических стран, проходит период реформирования и становления. Стратегическое направление этого процесса — коммерциализация банковской деятельности. Этот процесс имеет как позитивные, так и негативные стороны. Последние связаны прежде всего с желанием банков заработать на спекулятивных операциях, инфляции. Несовершенство законодательной базы способствует этому.

На сегодняшний день деятельность банков и основные принципы их деятельности определяют законодательные акты Верховной Рады Украины, указы Президента Украины, декреты Кабинета Министров Украины, ведомственные нормативные акты НБУ и даже бывшего Госбанка СССР. Действие последнего на территории Украины предусмотрено Постановлением Верховной Рады Украины №1545 от 12.09.91 г. “О временном действии на территории Украины законодательных актов СССР”. Суть этого постановления сводится к тому, что Украина является правопреемником законодательных и других нормативных актов СССР в той их части, которая не противоречит законам Украины. Такое решение оправданно и дает возможность осмысленно и последовательно принимать решения по реформированию банковской системы в плане соответствия ее новым социально-экономическим требованиям рыночной экономики. Поэтому в настоящее время часть вопросов бухгалтерского учета, технологии внутрибанковских и межбанковских расчетов решается на основе нормативных актов, действовавших в период функционирования Госбанка СССР. По отдельным вопросам НБУ принял временные правила, постановления и положения.

Основным законом, регулирующим ныне порядок создания, функции, структуру банков и банковской системы в целом, является Закон Украины “О банках и банковской деятельности”, принятый 30 марта 1991 года.

Цель данного закона — реформирование банковской системы Украины в соответствии с требованиями развития рыночной системы хозяйствования, наделение банков функциями структурных рыночных единиц, способствующих эффективному выполнению каждой из них своих задач.

Банковская система — основная составляющая кредитно-финансовой системы страны, в которую включены и небанковские институты: лизинговые, факторинговые, инвестиционные, холдинговые компании, страховые и пенсионные фонды, кассы взаимопомощи, кредитные союзы, доверительные товарищества. Существуют, однако, характерные особенности, отличающие ее от перечисленных институтов и наделяющие особыми возможностями. В частности, для банковских институтов характерен двойственный обмен долговыми обязательствами, принятие на себя безусловных обязательств с фиксированными суммами долга перед юридическими и физическими лицами и др.

Банковская система включает в себя совокупность всех существующих в стране видов банков и банковских институтов в их взаимосвязи.

Виды банков рассматриваются в соответствии с их классификацией, в основе которой лежит тот или иной признак разграничения.

По занимаемому уровню в кредитно-финансовой системе страны различают банки первого и второго уровня.

К первому уровню относится НБУ и сеть его управлений (филиалов), ко второму — коммерческие банки.

По форме собственности различают банки: государственные (НБУ), частные, акционерные, смешанные, кооперативные.

В зависимости от способа формирования уставного капитала банки подразделяют на паевые (по принципу общества с ограниченной ответственностью) и акционерные (открытого или закрытого типа).

По видам совершаемых операций различают эмиссионные (НБУ), универсальные (Проминвестбанк), специализированные (например, клиринговые), отраслевые (Агропромбанк) и другие банки.

По территориальному принципу действия банки делятся на межгосударственные, межрегиональные, местные и др.

В соответствии с организационной структурой различают банки с филиалами, с представительствами, бесфилиальные. К первым принадлежат банки, созданные на базе бывших государственных банков (например, “Украина”, Укрсоцбанк, Проминвестбанк, Укрсбербанк). В 1997 г. они произвели около 80% всех взаиморасчетов. Большинство коммерческих банков в Украине создаются без филиалов.

Реформа банковской системы Украины создала основу становления и обслуживания рыночных институтов — двухуровневую банковскую систему: НБУ и коммерческие банки.

СОЗДАНИЕ, ФУНКЦИИ И СТРУКТУРА НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА УКРАИНЫ

Создание, функции и структура НБУ (рис. 1) определены Законом Украины “О банках и банковской деятельности” (раздел 2). Его учредителем является государство, устав утверждает Президиум Верховной Рады Украины, уставный фонд формируется за счет государственных средств, величину которых определяет Верховная Рада Украины.

НБУ — экономически самостоятельное учреждение (юридическое лицо), подотчетное Верховной Раде Украины. НБУ не отвечает

по обязательствам государства. В свою очередь государство не отвечает по обязательствам банка, кроме тех случаев, когда стороны берут на себя такие обязательства.

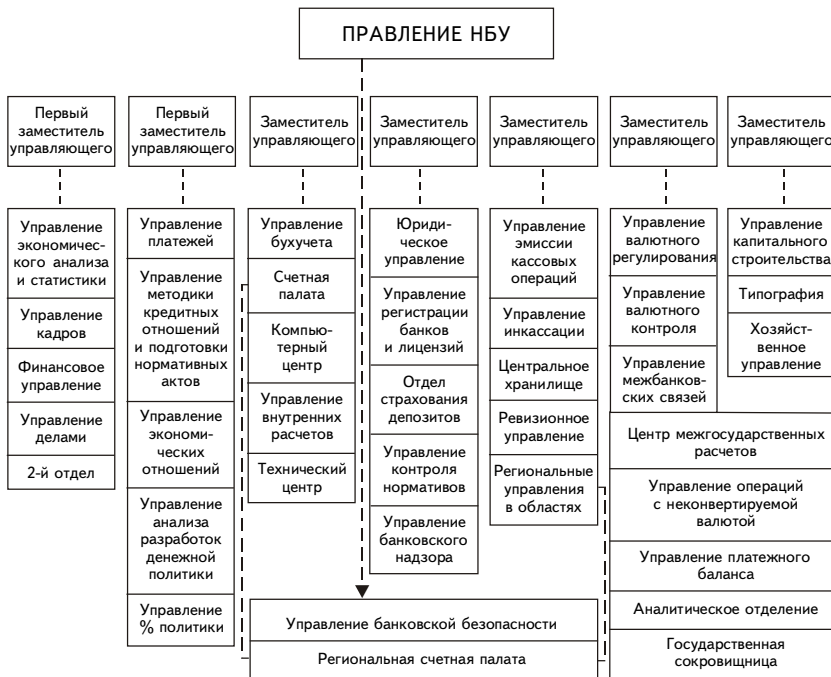


Рис. 1. Структура центрального аппарата НБУ

НБУ выполняет следующие функции:

- проводит эмиссию денежных средств, организует их обращение, изымает из обращения;
- обслуживает государственный долг страны;
- проводит операции на рынке государственных ценных бумаг и валютном рынке;
- выдает лицензии коммерческим банкам на проведение банковских операций и операций с валютой;
- контролирует деятельность коммерческих банков;

- разрабатывает основные направления денежно-кредитной политики, утверждаемые Верховной Радой Украины;
- определяет курс национальной валюты относительно валют других государств;
- принимает нормативные акты по вопросам, которые входят в круг его полномочий;
- устанавливает единые правила бухгалтерского учета для всех банков, находящихся на территории Украины;
- осуществляет денежно-кредитное регулирование экономики государства посредством установления норм обязательного резервирования коммерческими банками своих привлеченных ресурсов, уровня учетных ставок по кредитам коммерческих банков;
- осуществляет рефинансирование коммерческих банков, предоставляя им краткосрочные кредиты и выступая кредитором последней инстанции;
- ведет расчеты банков корреспондентов и осуществляет расчетное, кассовое обслуживание коммерческих банков, кредитных учреждений, органов государственной и исполнительной власти.

ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ, ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И СТРУКТУРА КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ

В разделе 3 Закона Украины “О банках и банковской деятельности” определены порядок создания, основные функции и структура коммерческих банков. Независимо от формы собственности они создаются на акционерных или паевых началах, с разрешения НБУ (посредством включения в Государственную книгу регистрации банков). Учредителями коммерческого банка могут быть юридические и физические лица, за исключением народных депутатов всех уровней, исполнительных органов, политических и профессиональных организаций, общественных фондов, государственных организаций, военнослужащих, представителей правоохранительных органов, нотариата, госарбитража. Лица, ранее судимые и по решению суда не имеющие права заниматься соответствующим видом деятельности, не могут занимать руководящие и материально-ответственные должности в банке.

Функции коммерческих банков постоянно расширяются, что свидетельствует о возрастании их роли в обеспечении нормального функционирования экономики в целом и денежно-кредитной системы в частности.

В соответствии с Законом Украины “О банках и банковской деятельности” коммерческие банки осуществляют такие виды операций:

- привлечение и размещение денежных вкладов и кредитов;
- выполнение расчетов по поручению клиентов, банков-корреспондентов, а также их кассовое обслуживание;
- ведение счетов клиентов и банков-корреспондентов;
- финансирование капитальных вложений по поручению владельцев или распорядителей инвестиционных средств;
- выпуск платежных документов и ценных бумаг (чеков, аккредитивов, акций, облигаций, векселей и др.);
- покупку, продажу и сохранение платежных документов, ценных бумаг, а также операции с ними;
- выдачу поручительств, гарантий и других обязательств за третьих лиц, которые предусматривают их исполнение в денежной форме;
- приобретение права требования долга с поставки товаров и оказания услуг (как правило, банк покупает дебиторские счета, связанные с поставкой товаров или оказанием услуг); факторинг;
- покупку за собственные средства средств производства для передачи их в аренду; лизинг;
- покупку у юридических и физических лиц, а также продажу им иностранной валюты, имеющейся на счетах и вкладах;
- покупку и продажу в Украине и за ее пределами монетарных металлов;
- привлечение и размещение драгоценных металлов на счета и вклады, а также другие операции с этими ценностями в соответствии с международной банковской практикой;
- доверительные операции (привлечение и размещение средств, управление ценными бумагами и др.) по поручению клиента;
- консультативные услуги;
- проведение операций по кассовому исполнению государственного бюджета по поручению НБУ;
- исполнение других операций, разрешенных НБУ.

Коммерческим банкам запрещается деятельность в сфере материального производства, торговли, страхования. Законодательством запрещены также всякие попытки (письменные или устные) ограничить конкуренцию в банковской деятельности. Без согласования с НБУ коммерческие банки не могут уменьшить размер уставного фонда, распределить резервы среди акционеров, объединиться с другими банками.

Деятельность коммерческих банков подлежит проверке аудиторскими фирмами. Они обязаны также публиковать годовой баланс, расчеты прибылей и потерь в соответствии с установленной НБУ формой.

Коммерческие банки могут различаться по следующим признакам:

- по назначению уставного фонда и способу его формирования. В этой связи они выступают как акционерные, смешанные, с участием иностранного капитала и др.;
- по видам выполняемых операций: универсальные и специализированные (ипотечные, инвестиционные, сберегательные и др.);
- по территории деятельности: республиканские, региональные;
- по отраслевому назначению.

Для обеспечения финансовой надежности банков НБУ устанавливает обязательные для всех коммерческих банков экономические нормативы регулирования их деятельности.

Таковыми нормативами являются:

1. Минимальный размер уставного фонда. Для регистрации коммерческого банка установлен минимальный размер уставного фонда в сумме, эквивалентной 3 млн ЭКЮ.

2. Платежеспособность банка, т. е. достаточность собственных денежных средств банка для защиты интересов вкладчиков и других кредиторов банка. Платежеспособность (ПС) определяется как соотношение между собственными деньгами банка (СД) и его активами (А):

$$ПС = \frac{СД}{А} \cdot 100\%.$$

3. Ликвидность банка, т. е. способность обеспечить своевременное выполнение денежных обязательств. Ликвидность банка определяется сбалансированностью активов и пассивов банка, соответствием сроков размещения активов срокам привлечения пассивов банка. Показатель ликвидности рассчитывается по формуле:

$$Л = \frac{ОБ}{АБ},$$

где Л — ликвидность; ОБ — обязательства банка; АБ — активы банка.

К обязательствам банка относятся денежные средства на расчетных, текущих, депозитных счетах и в кредитной задолженности, а также суммы гарантий и поручительств, предоставленных банком.

4. Максимальный размер (МР) на одного заемщика, который рассчитывается по формуле:

$$MP = \frac{K}{CD},$$

где К — совокупная задолженность по кредитам одного заемщика и 50% забалансовых обязательств, выданных по отношению к этому заемщику; СД — собственные деньги банка.

Размер риска на одного заемщика, если он превышает 10% собственных средств банка, считается “большим” кредитом.

О предоставлении “больших” кредитов банки уведомляют региональные управления НБУ с указанием наименования заемщика, его принадлежности к числу акционеров или участников банка, даты предоставления кредита, его размера и сроков погашения.

5. Обязательные резервы, которые размещаются в НБУ.

Для коммерческих банков устанавливаются минимальные обязательные резервы. Размер минимальных обязательных резервов определяется в виде процента от средневневной суммы привлеченных средств в зависимости от источника их формирования.

Законодательство Украины гарантирует банковскую тайну по операциям, счетам, вкладам клиентов. Следует отметить, что нормативные документы по этому вопросу требуют дальнейшей разработки, совершенствования с учетом общегосударственных интересов и проводимой экономической политики.

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА КАК ФИНАНСОВЫЙ ПОСРЕДНИК ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Реформа банковской системы и образование в Украине сети коммерческих банков существенным образом повлияли на исполнение государственного бюджета, ускорив необходимость его реформирования. Существующий порядок кассового банковского обслуживания бюджета отрицательно сказался на всей бюджетной системе, усилил негативные тенденции в экономике. При данной форме исполнения бюджета практически невозможно проконтролировать движение бюджетных средств, скорость их прохождения к адресату, надежность работы бюджетной системы в целом. Бюджетные деньги, проходя через коммерческие структуры, как правило, задерживались и своевременно не направлялись на выделенные цели. Так, решение

о выделении средств из бюджета на оказание помощи сельскому хозяйству на период посевной выполнялось в сроки, когда посевная уже заканчивалась. Коммерческие же банки в силу их коммерческого характера не упустили возможности использовать бюджетные деньги в своих целях.

Именно по причине неудовлетворительного обслуживания коммерческими банками исполнения государственного бюджета по обоим направлениям — и по доходной части и по расходной — из-за задержки денежных средств в своих структурах и возникла необходимость реформирования системы исполнения государственного бюджета. Цель проведения реформирования — сосредоточение государственных средств в едином центре и, таким образом, расширение возможности контроля за их прохождением в обеих частях бюджета, особенно целевого их использования.

Реально возможны две схемы работы с государственным бюджетом.

Первая построена на казначейской форме исполнения бюджета, вторая — на создании специального банка — бюджетного банка, аккумулирующего бюджетные деньги как в доходной, так и в расходной его частях. Обе формы в принципе реализуют поставленную цель. Поэтому выбор той или иной схемы работы с государственным бюджетом зависит от складывающейся конкретной ситуации в экономике и финансовой системы страны. Украина также делала свой выбор, приспособив ту или иную схему под свои финансовые и экономические требования.

Разница между казначейством и бюджетным банком незначительна и состоит в том, что казначейство ведет операционный баланс, контролирует бюджетные доходы и расходы и по своей сути, несмотря на определенную обособленность, является подразделением Министерства финансов. **Бюджетный банк** — это обособленное финансовое подразделение с высокими гарантиями, которое помимо перечисленных функций имеет право размещать имеющиеся у него средства на коммерческой основе.

В условиях сложившейся острой финансовой ситуации, дефицитности Государственного бюджета Украины, роста задолженности в связи с постоянной нехваткой денежных средств, а также уже существующих реальных организационных предпосылок выбор Украины был сделан в пользу казначейской системы исполнения государственного бюджета.

Идея же создания государственного банка так и не была реализована, хотя неоднократно выдвигалась и обсуждалась не только на страницах печати, но и в правительстве. Так, в условиях уже начавшейся реформы исполнения бюджета рассматривались проекты Закона о бюджетном банке, Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины “О банках и банковской деятельности”». Главные предложения проектов — изменение статуса Сбербанка Украины, фактически наделение его функциями Государственного бюджетного банка.

В дискуссии по этому вопросу отмечалось, что с образованием бюджетного банка может сложиться нездоровая конкуренция в банковской среде, связанная с исключительным правом последнего распоряжаться бюджетными средствами. Перечисление их в бюджетный банк спровоцирует кризис ликвидности в обслуживающих бюджет банках. Это может, в свою очередь, спровоцировать кризис всей банковской системы Украины. Кроме того, создается угроза бюджетным средствам со стороны выполнения таким банком основной банковской функции — кредитования. Возрастает риск невозврата кредитов банку, учитывая контингент потенциальных заемщиков государственных средств. Кредитование связано и с привлечением дополнительных средств. Операции же по привлечению средств поставили бы бюджетный банк на один уровень с коммерческими. Можно было бы принять соответствующие законы, запрещающие бюджетному банку заниматься коммерческой деятельностью. В этом случае создание бюджетного банка было бы равноценно созданию его аналога — казначейства.

И последний аргумент: Украина уже прошла определенный путь в реорганизации системы исполнения бюджета. Начинать с нуля, т. е. с повторной реорганизации, не только не рационально, но и дорого. Это реальные потери для государственного бюджета, и без того имеющего огромный дефицит.

Таким образом, создание государственного бюджетного банка обострило бы и без того сложную экономическую ситуацию в стране.

Поэтому вопрос о выборе схемы исполнения государственного бюджета был решен в пользу института казначейства. Первые шаги в этом направлении были сделаны с принятием Указа Президента Украины “О Государственном казначействе Украины” и постановления Кабинета Министров Украины “Положение о Государственном казначействе” № 510 от 31.07.95 г. Был утвержден план поэтапного создания казначейства.

Согласно постановлению Кабинета Министров Украины Государственное казначейство является “системой органов государственной исполнительной власти и действует при Министерстве финансов”. Основная задача казначейства — организация контроля за исполнением бюджета. Следовательно, начиная с момента поступления налогов казначейство занимается их распределением между государственным и местными бюджетами. Эффективный контроль за расходованием бюджетных средств осуществляется с помощью созданного единого казначейского счета, в котором другие государственные органы будут иметь лишь субсчета. Таким образом, сосредоточенные средства в дальнейшем, после принятия Закона о бюджете на текущий год, будут целенаправленно распределяться по назначению.

Система контроля за использованием средств из бюджета с внедрением казначейства трансформировалась из вертикальной, т. е. через министерства, в горизонтальную, когда бюджет работает напрямую с субъектами хозяйствования и, главным образом, с частным сектором. Государственное казначейство получило право требовать полную информацию о прохождении средств в банковской системе и об их использовании по назначению. Более того, органы казначейства имеют право “беспорно изымать у министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций ранее выданные в порядке финансирования средства госбюджета, государственных внебюджетных фондов в случае ... нецелевого или неэффективного их использования” (Постановление Кабинета Министров Украины № 590 от 31.07.95 г.).

Кроме этого, казначейство обязано по поручению Кабинета Министров или Министерства финансов осуществлять операции с другими средствами, находящимися в распоряжении правительства Украины. Под его контролем будут находиться также средства внебюджетных фондов, поскольку эти средства весьма привлекательны для правительства и особенно для банков и очень часто используются не по назначению.

На казначейство Украины возложены следующие функции:

- организация и контроль исполнения Государственного бюджета Украины;
- ведение учета и отчетности;
- распределение средств между государственным и местными бюджетами;
- осуществление контроля за поступлением и использованием средств государственных внебюджетных фондов и др.

В соответствии с п.5.1 постановления Кабинета Министров Украины от № 590 31.07.95 г. Государственное казначейство организует и осуществляет исполнение государственного бюджета исходя из принципа единого казначейского счета. В связи с этим в соответствии с постановлением Кабинета Министров и НБУ № 13 от 14.01.97 г. “О внедрении казначейской системы исполнения государственного бюджета” внедряется поэтапное кассовое исполнение Государственного бюджета Украины по расходам через территориальные органы Государственного казначейства.

Казначейство и Национальный банк Украины. Двухуровневая банковская система предполагает организацию отношений казначейства как с НБУ, так и с коммерческими банками.

Основу деятельности казначейства составляет тесное взаимодействие и сотрудничество с НБУ и коммерческими банками через систему уполномоченных банков.

На сегодняшний день часть функций казначейства взял на себя НБУ. Создание системы платежей казначейства происходит в тесной привязке к общенациональной системе платежей, т. е. в качестве ее составной части. НБУ и казначейство договорились о создании своей системы электронной почты. С ее помощью и будут осуществляться платежи. Данная система находится в стадии становления, создаются узлы электронной почты в областных центрах Украины. Последние должны быть связаны между собой и подключены к электронной системе НБУ. До момента полного создания электронной системы казначейства контроль и учет прохождения бюджетных средств будет осуществляться параллельно с НБУ. В будущем такая система прохождения средств в рамках казначейства будет выглядеть следующим образом: предприятие — район — область — центр. Сейчас в этой системе (но без казначейства) ежедневно находятся и бесконтрольно используются (по свидетельству Министерства финансов) значительные суммы, которые могли бы целенаправленно покрыть расходы бюджета.

Казначейство и коммерческие (уполномоченные) банки. Классической страной, в которой казначейская система исполнения бюджета успешно функционирует на практике, финансисты считают Францию. Именно ее принципы положены в основу введения казначейства в Украине. Непосредственные бюджетные расчеты здесь осуществляются через коммерческие банки, в которых работают государственные казначеи. Банки, через счета которых происходят пере-

числения денежных средств, тщательно отбираются и составляют систему уполномоченных банков и банков-агентов.

Международная практика исполнения бюджета через систему казначейства выработала определенные критерии отбора банков-агентов (табл. 2).

Таблица 2

**Критерии отбора уполномоченных банков
и банков-агентов России в 1997 г.**

№ п/п	Наименование критерия	Уполномоченные банки		Банки-агенты
		Финансирование отдельных программ	Обслуживание счетов федерального бюджета	
1	2	3	4	5
1	Наличие генеральной лицензии на совершение банковских операций, годы	Не менее одного года	Не менее трех лет	Не менее трех лет
2	Минимальный размер собственных средств (капитала) банка	5-кратный минимальный размер уставного фонда, вводимый ЦБ РФ для вновь создаваемых кредитных организаций со 100%-м российским капиталом (1 кв. 1997 г. = 3 млн. ЭКЮ, или 20,7 млрд руб. \times \times 5 = 103,5)	500 млрд руб. и более	1 трлн руб. и более
3	Положительные финансовые результаты деятельности за предыдущие годы и в текущем году, а также выполнение обязательных резервных требований Банка России	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы
4	Отсутствие задолженности банка по расчетам с федеральным и другими бюджетами и государственными внебюджетными фондами	Официальная информация по запросу рабочей группы	Официальная информация по запросу рабочей группы	Официальная информация ГНС по запросу рабочей группы

1	2	3	4	5
	Отсутствие систематических задержек по вине банка в части выполнения поручений клиентов по перечислению платежей в федеральные и другие бюджеты, государственные внебюджетные фонды	Информация от держателей счетов	Информация от держателей счетов	—
5	Отсутствие других фактов нарушения налогового законодательства Наличие положительного аудиторского заключения по итогам работы за предыдущий год	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы; проведение аудита по международным стандартам
6	Выполнение обязательных экономических нормативов, установленных Инструкцией Банка России № 1 от 30.01.96 г. "О порядке регулирования деятельности кредитных организаций" и последующими дополнениями к ней	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы
7	Создание резерва на возможные потери по ссудам в соответствии с требованиями Банка России	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы
8	Создание резервного фонда (счет 011)	Не менее 15% от фактически оплаченного уставного капитала	Не менее 15% от фактически оплаченного уставного капитала	Не менее 15% от фактически оплаченного уставного капитала

1	2	3	4	5
9	Наличие в активах банка государственных краткосрочных облигаций и других видов государственных ценных бумаг	Не менее 15% от собственных средств (капитала банка)	Не менее 15% от собственных средств (капитала банка)	Не менее 15% от собственных средств (капитала банка)
10	Удельный вес просроченной задолженности по ссудам не должен превышать 10%, не допуская роста уровня просроченной задолженности в кредитном портфеле банка (по сравнению с 01.10.96 г.), как общей для кредитных вложений в рублях и иностранной валюте, так и по видам ссуд: рублевых в экономику; рублевых другим банкам; валютных в экономику; валютных другим банкам	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы
11	Уровень пролонгированных ссуд в кредитном портфеле банка от общего объема кредитных вложений кредитной организации не должен увеличиваться по сравнению со сложившимся на 01.10.96 г.	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы
12	По конверсионной программе — наличие специальных средств и условий обеспечения реализации данной государственной программы	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы; наличие спецотдела	—	Официальная информация Банка России по запросу рабочей группы
13	Наличие филиальной сети и/или корреспондентской сети	В зависимости от целевых установок реализации	В зависимости от целевых установок реализации	Наличие корреспондентской сети не менее чем со 150 зарубежными банковскими учреждениями

1	2	3	4	5
14	Участие банка за счет собственных ресурсов в финансировании объектов в размере не менее 5% от суммы соответствующих бюджетных средств и на условиях, аналогичных использованию бюджетных средств	В рамках финансирования за счет бюджетных средств на возвратной основе	—	В рамках финансирования за счет бюджетных средств на возвратной основе
15	Членство банка в международных электронных системах передачи информации	—	—	SPRINT, SWIFT, REUTER

Численность таких банков измеряется потребностями обеспечения нормального исполнения бюджета.

В настоящее время кассовое обслуживание государственного бюджета в Украине осуществляют:

1. Национальный банк Украины;
2. Государственный экспортно-импортный банк Украины;
3. Акционерный коммерческий агропромышленный банк “Украина”;
4. Акционерно-коммерческий банк социального развития Укрсоцбанк;
5. Украинский акционерно-промышленно-инвестиционный банк Проминвестбанк;
6. Акционерный почтово-пенсионный банк “Аваль”;
7. Коммерческий банк Приватбанк;
8. Акционерный банк Брокбизнесбанк;
9. Объединенный коммерческий банк (г.Симферополь);
10. Украинский кредитный банк;
11. Акционерный коммерческий банк “Надра”;
12. Акционерный коммерческий инновационный банк Укрсиббанк;
13. Акционерный банк “Киевская Русь”.

Платежи через уполномоченные банки решают одну из важнейших проблем государства — проблему контроля за движением государственных средств. Как уже указывалось, эти операции будут осуществляться с помощью электронной почты, без существующих еще

ныне посредников. Только уполномоченные банки будут иметь право проводить операции с бюджетными средствами, принимать на расчетно-кассовое обслуживание бюджетные организации, которые финансируются за счет средств государственного бюджета.

Сегодня в уполномоченных банках обслуживания — 3338 предприятий и организаций, которые финансируются из Государственного бюджета Украины.

Банковская система Украины обеспечивает оперативный ежедневный отчет по доходам государственного бюджета, их видам и регионам, контроль за разделением общегосударственных налогов и сборов между бюджетами разных уровней в соответствии с установленными Верховной Радой Украины нормативами, перечислением полученных бюджетных средств за назначением.

Таким образом, внедрение системы Государственного казначейства способствует повышению ответственности за расходование средств, обеспечивает надлежащую налогово-бюджетную отчетность, оказывает помощь правительству в совершенствовании эффективного и производительного управления исполнением бюджета. Совместные усилия Министерства финансов и Государственного казначейства Украины помогут преодолеть проблемы, возникающие перед системой управления бюджетными ресурсами. Следует отметить, что эти усилия, по оценке Международного банка реконструкции и развития (МБРР), уже увенчались определенными успехами, особенно в сравнении с результатами других государств с переходной экономикой.

МБРР принял решение содействовать Украине в создании автоматизированной системы казначейства. Для осуществления этой задачи Киеву предоставлен кредит в размере 16,4 млн дол. Предполагается также оказание технической помощи Украине, прежде всего в предоставлении компьютерного оборудования. Кроме того, совместными усилиями МБРР и правительства Украины намечено проведение переподготовки специалистов по видам казначейских операций, исполнению бюджета и управлению платежами. В рамках помощи будут также создаваться необходимые для эффективной деятельности казначейства информационные системы.

=====*Контрольные вопросы*=====

1. Охарактеризуйте банковскую систему Украины, определите ее специфику и значение проведенных в этой системе реформ.
2. НБУ: структура, функции.
3. Виды коммерческих банков в Украине; определите их место и функции в банковской системе страны и в исполнении государственного бюджета в частности.
4. Укажите основные отличия двух форм исполнения государственного бюджета. Дайте им характеристику.
5. Назовите преимущества кассовой казначейской формы исполнения государственного бюджета в Украине и определите функции казначейства.
6. Что такое уполномоченный банк? Назовите критерии его выбора.
7. Что такое электронная система платежей? Проанализируйте схему ее действия в исполнении государственного бюджета.

**Сравнительная
характеристика бюджетов
развитых стран.
Зарубежный опыт
исполнения бюджета**

Бюджет является обязательным условием функционирования любого государства.

Западная политическая и экономическая теория и практика уделяют бюджету исключительно большое внимание. Его рассматривают как экономическую категорию, политический институт, центральное звено финансовой системы, мощный рычаг государственного регулирования экономики, самый значительный по своему объему фонд денежных средств.

Как политический институт бюджет обеспечивает воспроизводство существующих отношений, является важным фактором реализации демократической традиции. Бюджеты развитых государств выражают их политическую и социально-экономическую сущность, заключающуюся в расширении экономической и социальной функций государства.

Современное государство с рыночной экономикой стремится активно вмешиваться в экономическую и социальную жизнь, процессы общественного воспроизводства, распределение общественного продукта и национального дохода. Через систему налогов, приоритеты в

финансировании бюджет активно воздействует на *деловую активность, ускорение темпов научно-технического прогресса, объем инвестиций и валового национального продукта.*

Внешне самостоятельные, *при исполнении бюджета эти элементы получают единую целенаправленность, обусловленность, находящую отражение в проводимой государством бюджетной политике.*

Можно выделить **три основные функции, формирующие бюджетную политику** развитого государства. **Первая** функция заключается в обязанности государства *получать доходы и распределять их* с учетом его долгосрочных интересов. **Вторая** — состоит в *корректировке саморегулирующегося рыночного механизма*, дополнении его в тех сферах, где его функционирование экономически нецелесообразно. И **третья** функция предполагает *использование бюджета в целях экономической стабилизации*, роста валового национального продукта и национального дохода, ослабления негативных последствий циклического характера, общественного воспроизводства, периодически возникающих экономических и финансовых кризисов.

В условиях значительной интеграции финансов развитых стран в мировые хозяйственные связи *бюджет каждого капиталистического государства выступает в роли гаранта* прежде всего национальных интересов, укрепления позиций государства **на международном рынке** товаров, капиталов и услуг.

Все направления деятельности развитых государств неразрывно связаны с их участием в распределении и перераспределении национального дохода. *Государственный бюджет является единственным инструментом*, посредством которого государство осуществляет **перераспределение национального дохода** в интересах политической стабильности, экономического роста, снижения социальной напряженности. Доля перераспределяемого через бюджет национального дохода увеличилась от 7—15% накануне Первой мировой войны до 40—50% в настоящее время.

Перераспределение через бюджет значительной доли национального дохода свидетельствует об усилении воздействия государства на экономическую жизнь общества. При этом регулирование экономики все в большей мере переключается с кратко- и среднесрочных на долгосрочные цели и задачи, такие, как структурная перестройка экономики, повышение нормы накопления, самообеспечение энергетическими и сырьевыми ресурсами, развитие производительных сил.

Достигается это через **налоги, государственные расходы, кредит.** Налоги являются универсальным инструментом, позволяющим не только пополнять государственную казну, но и стимулировать товаропроизводителей. Налоговые системы развитых государств находятся в постоянном развитии, о чем свидетельствуют многочисленные налоговые реформы во всех развитых странах. Только в 80-е годы в США, например, были проведены две широкомасштабные налоговые реформы.

Развитые государства за счет бюджетных ресурсов производят крупные капиталовложения в различные отрасли хозяйства, прежде всего в военную область, жилищное строительство, производственную и социальную инфраструктуры. Государственные инвестиции составляют от 18% (США) до 40% (Великобритания) общего объема капиталовложений. Не исключается и прямое финансирование производства за счет бюджета в форме субсидий, кредитов, государственных гарантий и поручительств.

Бюджет выступает в роли источника финансирования государственных расходов по приобретению различной продукции материального характера, содержанию вооруженных сил, полиции, органов государственной власти и государственного управления. Государственные закупки играют не только положительную роль, заключающуюся в регулировании в масштабах государства предложения и спроса, но и негативную. Они позволяют монополиям сохранять тенденцию увеличения разрыва между ценой и стоимостью товаров и услуг.

Тенденции современного развития производительных сил обуславливают неравномерность развития отдельных отраслей экономики. В данном случае государство через механизм субсидий и дотаций поддерживает отрасли, имеющие важное значение для всего процесса общественного воспроизводства.

Через центральный и местные бюджеты государство реализует свое социальное предназначение. Вложение средств на эти цели рассматривается как гарантия социальной стабильности и решающее условие научно-технического прогресса. Все это обуславливает рост объема средств, направляемых на развитие социальной сферы. В развитых государствах он составляет от 30 до 40% бюджетных ассигнований. За счет этих средств финансируются просвещение (главным образом, начальное и среднее образование, а также профессиональная переподготовка кадров), здравоохранение, социальное обеспечение.

Вместе с тем, решая проблемы сокращения дефицита бюджета, правительства развитых государств периодически сокращают расходы на социальные нужды. Как правило, это связано с приходом к власти консервативных правительств.

Таким образом, бюджет является *универсальным инструментом реализации предназначения развитого государства*. Поэтому при рассмотрении и утверждении бюджетов постоянно ведется политическая борьба в парламентах и других органах государственной власти. Реализовать цели любой политической партии или экономической группировки *невозможно без достижения приоритетов в государственном финансировании*, подчинения своему контролю и влиянию должностных лиц органов, осуществляющих бюджетную политику.

Современные структуры государственных бюджетов развитых государств сложились в процессе развития государств. В каждой стране они имеют свои особенности и зависят от государственного устройства, его административной системы, уровня развития экономики, ее структурных особенностей.

Известны две формы государственного устройства: *унитарное (единое)* и *федеративное*. Бюджетная система унитарных государств (Великобритания, Франция, Италия, Япония) состоит из государственного бюджета и бюджетов местных органов самоуправления.

В федеративных государствах (США, Канада, ФРГ) бюджетную систему образуют три звена: *федеральный бюджет, бюджет членов федерации и местные бюджеты*. Общим как для унитарных, так и для федеративных государств является автономность местных бюджетов, которые не включаются в состав государственного.

Функции, доходы и расходы в соответствии с законодательством распределены между звеньями бюджетной системы. **В США** федеральный бюджет построен по принципу “полного” бюджета и *состоит из двух частей: собственно правительственного бюджета и доверительных (траст) фондов*. За счет собственно правительственного бюджета финансируются общественные экономические и социальные программы.

Доверительные фонды в основном носят целевой характер. Большинство фондов связано с деятельностью отраслей производственной инфраструктуры (федеральные автострады, аэропорты, электростанции и т. п.). Статус доверительных носят социальные и пенсионные фонды.

Доходы доверительных фондов образуются за счет поступлений от использования государственной собственности. Социальные фонды формируются в основном за счет взносов занятых в государственном и частном секторе и отчислений правительства и предпринимателей.

Поступления в федеральный бюджет в США, например, разделяются следующим образом: 45% — индивидуальные подоходные налоги, 36% — взносы в фонды социального страхования, 11% — налог на прибыль корпораций, 3% — акцизы, 4% — поступления от других источников.

Структура расходной части бюджета следующая: 43% — “прямые льготные выплаты отдельным лицам” — имеются в виду различные социальные программы, осуществляемые федеральным правительством, 25% — расходы на оборону, 14% — выплаты процентов по государственному долгу, 12% — займы и субсидии штатам и местным органам власти, 6% — финансирование других федеральных программ.

Государственный бюджет **Великобритании** состоит из *центрального бюджета и национального фонда займов*. За счет первого финансируются текущие затраты на оборону, экономические и социальные программы, а также предоставляются субсидии местным органам самоуправления. Средства национального фонда займов идут на финансирование капиталовложений и погашение государственного долга.

Доходную базу центрального бюджета образуют налоги, национального фонда займов — проценты по долгосрочным кредитам, прибыль эмиссионного департамента Банка Англии.

Более сложной по структуре является бюджетная система **Франции**, которая включает в себя *центральный бюджет, присоединенные бюджеты различных государственных организаций и специальные счета казначейства*. Ассигнования из центрального бюджета выделяются на общегосударственные цели и программы. Около 10% ассигнований носят возвратный характер, т. е. являются бюджетным кредитом. Доходы центрального бюджета формируются за счет прямых (40%) и косвенных налогов.

Присоединенные бюджеты финансируют отрасли, оказывающие общегосударственные услуги (почта, телеграф, телефон, монетный двор). Специальные счета казначейства охватывают различные фонды социально-культурного характера и торговые счета казначейства.

В развитых странах, где существует *строгое распределение полномочий между исполнительной и законодательной властью*, большое значение придается бюджетному процессу и процедуре рассмотрения и утверждения бюджета.

Началом бюджетного процесса является составление проекта бюджета. Все политические силы заинтересованы в отражении в этом документе своих интересов. Поскольку в капиталистических государствах бюджет выступает мощным инструментом регулирования экономики, заложенные в нем политические и экономические установки проходят тщательную фильтрацию через многочисленные структуры исполнительной и законодательной власти.

Разработка проекта бюджета входит в компетенцию министерства финансов или иного государственного органа с аналогичными функциями, например Административно-бюджетного управления в США. Все *государственные структуры, финансируемые из бюджета, предоставляют министерству финансов свои заявки*, составляемые на основании доводимых контрольных цифр.

Характерные для развитых стран программно-целевые методы разработки средне- и долгосрочных перспектив развития, высокий уровень компьютеризации самым непосредственным образом используются в бюджетном планировании. Программно-целевой метод предусматривает корректировку бюджетных назначений в соответствии с изменениями в политической, экономической, социальной и других сферах.

В разных странах программно-целевой метод имеет свои особенности. В течение ряда лет в США применялся так называемый *нулевой метод оценки смет*. Его сущность заключается в том, что бюджет составляется без учета расходов прошлого года. Каждая статья расходов получает новое обоснование исходя из новых факторов и условий.

Рассмотрение и утверждение бюджета является компетенцией законодательной власти — конгресса в США, парламента — во Франции, Великобритании, бундестага — в Германии. Первоначально проект бюджета поступает в нижнюю палату законодательного органа, затем — в верхнюю. Существуют специальные правовые нормы, регламентирующие права законодательных органов.

В бюджетном послании президент представляет проект бюджета конгрессу и дает краткую характеристику основных направлений финансовой политики правительства. Проект бюджета, разрабатываемый Административно-бюджетным управлением США, включает

подробную финансовую программу правительства на очередной финансовый год.

В случаях, если заключения нижней и верхней палат законодательных органов по проекту представленного правительством бюджета не совпадают, создаются согласительные комиссии.

Процедурные вопросы прохождения бюджета постоянно совершенствуются. Особое внимание им уделяется в США, где существует традиция постоянного реформирования законодательных, подзаконных актов и правил, определяющих нормы поведения и взаимоотношений при рассмотрении и утверждении бюджета.

Законодательная власть многих стран, за исключением США, лишена права бюджетной инициативы, под которой понимается право членов законодательного органа вносить изменения в проект бюджета. В соответствии со специально принятым законом с 1974 г. в США конгресс обладает правом бюджетной инициативы наравне с правительством. После утверждения конгрессом США бюджет поступает на подпись президенту, который в случае несогласия с позицией конгресса может наложить на него вето. Из недавней истории мы знаем о ряде случаев отставки правительства, если предложенный им проект бюджета не находил поддержки законодательной власти.

Финансовое законодательство развитых стран предусматривает, что в случае непринятия парламентом решения об утверждении бюджета к началу нового бюджетного года правительство имеет право производить расходы в пределах сумм, фактически использованных за аналогичный период прошлого года.

Самой положительной стадией ежегодного бюджетного процесса является *исполнение бюджета*. Организацию этой работы и контроль за целевым расходованием бюджетных назначений и поступлением запланированных доходных источников осуществляет **министерство финансов**. В некоторых странах, например в США, функции контроля за исполнением бюджета по доходам и расходам возложены раздельно на министерство финансов и внутреннюю налоговую службу. Контроль за поступлением доходов от внешнеэкономических операций, как правило, проводят специальные органы.

Важнейшим элементом этой стадии бюджетного процесса выступает *кассовое исполнение бюджета*, т. е. организация сбора бюджетных средств на территории страны. Исторически сложились три формы организации кассового исполнения бюджета: **казначейская, банковская и смешанная**. Первая форма предполагает, что эту

работу проводит специальная служба, как правило, входящая в состав министерства финансов, т. е. казначейство и его органы на местах. При банковской форме сбор и учет бюджетных поступлений осуществляют кредитные учреждения. Это могут быть государственные и коммерческие банки. При смешанной форме кассовым исполнением бюджета одновременно занимаются казначейство и банки. Банковская форма применяется в США, Японии, казначейская — во Франции.

В основу исполнения бюджета положен принцип единства кассы, означающий, что все собранные на территории страны доходы поступают на единый счет министерства финансов в центральном банке.

Структура и характер бюджетных ассигнований определяются той ролью, которую государство играет на каждом конкретном историческом этапе.

Для современного развитого государства характерны:

1. Возрастание роли государства и как (прежде всего) собственника, хозяйствующего субъекта, и как регулятора экономических процессов.

2. Тенденция к сокращению военных расходов.

3. Создание приоритетов национальной экономики с помощью государственного финансирования.

4. Политическая и социальная стабильность как непереносимое условие экономического роста и общественного прогресса.

Эти факторы, а также отработанные за многие годы методы защиты своих интересов работниками наемного труда обуславливают всевозрастающие расходы на социальные цели.

Огосударствление значительной доли национального дохода, как уже отмечалось, — одно из проявлений роста экономического могущества. Сосредоточиваемые в руках государства огромные финансовые ресурсы позволяют ему вести активную экономическую деятельность.

Посредством бюджетных расходов развитые государства оказывают воздействие на структурную перестройку хозяйства, развитие производительных сил, приоритетное развитие отдельных отраслей, ускорение темпов научно-технического прогресса. Главным образом за счет бюджетных ресурсов государство производит крупные капитальные вложения.

Источником доходов всех слоев развитого государства (общества) является национальный доход, который включает в себя стоимость необходимого продукта и стоимость прибавочного продукта.

Для современного государства характерны сложные распределительные отношения, при которых стоимость необходимого продукта и стоимость прибавочного продукта распределяются на две части: работающим по найму предпринимателя и государству. Присвоение государством указанных стоимостей происходит в виде налогов. Таким образом, налоги при капитализме, с одной стороны, как производная форма стоимости прибавочного продукта, взимаются государством для реализации своего предназначения, а с другой стороны, как производная форма стоимости необходимого продукта, мобилизуются для воспроизводства рабочей силы.

Налоги как экономическая и финансовая категория при капитализме находятся в тесной взаимосвязи с другими категориями — государственными расходами, государственным кредитом. В то же время они имеют присущие только им черты, отличающие и выделяющие их из других финансовых категорий.

Из всей совокупности финансовых категорий вычленяют налоги и прежде всего две их функции: фискальную и стимулирующую. *Фискальная функция* заключается в обеспечении государства стабильными доходными источниками. Государство использует все имеющиеся в его распоряжении возможности для того, чтобы обеспечить необходимыми денежными средствами финансирование многочисленных экономических и социальных программ, гарантирующих сохранение устоев капиталистического общества.

Убедительным свидетельством реализации фискальной функции налогов является тот факт, что доля национального дохода, централизуемая посредством налогов в государственных бюджетах развитых капиталистических стран, весьма значительна и колеблется от 13% (Испания, США, Япония) до 50% и более (Швеция, Дания, Ирландия).

Концентрация огромных финансовых ресурсов позволяет проводить активную экономическую политику, что создает объективные предпосылки для реализации стимулирующей функции.

Сущность *стимулирующей функции* заключается в том, что посредством налогов государство активно влияет на процесс капиталистического воспроизводства. Аккумулируемые через налоги финансовые ресурсы между государственным и частным секторами, а внутри государственного сектора — между различными их получателями, позволяют стимулировать или, наоборот, дестимулировать товаропроизводителей, отрасли, удовлетворяющие общегосударственные потребности.

Фискальная и стимулирующая функции налогов находятся одновременно в единстве и противоречии. Превышающее определенный уровень изъятие государством прибавочного и необходимого продукта снижает деловую активность людей, тем самым сужая базу для влияния государства на хозяйственную жизнь общества.

Исключительное значение налогов в реализации экономической и социальной политики развитых государств предопределяет постоянное совершенствование налогового законодательства и налогового механизма. Правительственные мероприятия в сфере налогов направлены на стимулирование экономики и обеспечение ее устойчивого безинфляционного роста. В налоговой политике на передний план выступает резкое сокращение ставок, стимулирование трудовой инициативы.

Во всех развитых странах существуют местные бюджеты, в назначении которых входит обеспечение финансовыми ресурсами потребностей регионов. Так, в США помимо бюджета федерального правительства функционирует система местных финансов, включающая бюджеты 56 штатов и бюджеты местных органов власти.

Органы власти штатов и местных административных единиц автономны в проведении бюджетной политики, включая налоговую. Местные бюджеты не входят в федеральный бюджет.

Особенностью взаимоотношений федерального правительства с правительством штатов в финансовой сфере является минимальное вмешательство федерального правительства в бюджетный процесс. В штатах на долю собственных поступлений приходится около 80% доходов, федеральные субсидии составляют около 20%. Самым значительным источником поступлений в местные бюджеты выступает налог с продаж, на долю которого приходится 30% всех поступлений.

В местные бюджеты направляется также местный подоходный налог с населения. Важной чертой местного налогообложения является то, что, во-первых, суммы местного подоходного налога, уплаченные налогоплательщиком в бюджеты штатов и местные органы власти, вычитаются при расчете его обязательств по федеральному подоходному налогу; во-вторых, в ряде штатов при расчете величины налоговых обязательств по местному подоходному налогу из величины облагаемого дохода вычитается полностью или частично величина федерального подоходного налога. Существенное значение имеют ежегодная “налоговая индексация” величины необлагаемого минимума и пересмотр границ обложения по мере изменения

инфляции. Подобные законодательные меры отвечают интересам широкого круга налогоплательщиков.

Наряду с рассмотренными выше налогами, обеспечивающими свыше 60% поступлений в казну штатов и местных органов власти, налоговая система также включает налог на прибыль корпораций, хотя его фискальное значение относительно невелико (около 8% поступлений) и он используется главным образом как инструмент экономического регулирования и воздействия на концентрацию тех или иных видов предприятий и производств, в том числе и экологически вредных. Средняя ставка указанного налога около 6%, она варьируется в зависимости от штата.

При подсчете налоговых обязательств по уплате федерального налога на прибыль корпораций из него вычитается сумма налога на прибыль, поступившая в бюджет штата или местного органа. В некоторых штатах при подсчете налоговых обязательств по местному налогу на прибыль из облагаемой суммы вычитается размер федерального налога на прибыль.

Для штатов и местных органов управления характерно предоставление заинтересованным фирмам и корпорациям ряда налоговых скидок и льгот. При этом помимо налога на прибыль используются такие нефедеральные налоги, как поимущественный налог, налог с продаж, подоходный налог и т. д. Увеличивается количество штатов, предоставляющих те или иные виды налогового субсидирования корпорациям, желающим разместить капитал в данном штате, в то время как старые, традиционные отрасли через определенный период лишаются этих привилегий.

В штатах действуют также специальные налоги на табачные и винные изделия, моторное масло, бензин, индивидуальную собственность и т. д.

К акцизным налогам относятся и взимаемые в штатах налоги с добычи минеральных ресурсов, нефти, природного газа, угля, лесопроductов. В ряде штатов эти налоги применяются в качестве альтернативы имущественному налогу.

В доходы местных бюджетов поступает налог с наследства. Ставки налога дифференцированы в зависимости от степени родства наследователя.

Налоговые системы местных органов власти в развитых странах разнообразны. Однако в целом налоги, взимаемые местными властями, составляют значительную долю (от 30% в Японии до 65% в США) в доходной части их бюджетов. Децентрализация, наблюдае-

мая в последние годы во всех развитых странах, способствовала увеличению роли местных органов в формировании общей налоговой ситуации. Потребность в дополнительных ресурсах для проведения экономической и социальной политики в отдельных районах способствовала пересмотру налоговой политики на местах.

Для большинства государств характерна множественность местных налогов (до 100 разновидностей в отдельных странах). Исключением в этом плане является Великобритания, где действует лишь один местный налог (поимущественный), покрывающий, однако, 100% всех поступлений в местные бюджеты.

В ряде стран местные налоги взимаются как надбавка к центральным налогам. Эти налоги устанавливаются в определенном проценте к государственным налогам: в Италии — к поземельному и сельскохозяйственному; в США, ФРГ и Франции согласно налоговому законодательству местные органы власти, отвечая за сбор подоходного налога и налога на добавленную стоимость, оставляют определенную сумму этих поступлений у себя.

Во всех странах взимаются как прямые, так и косвенные налоги (исключение — Великобритания).

Важнейший налог местного значения — поимущественный налог. Объектами обложения этим налогом служат земля, строения (промышленные и жилищные), другие виды недвижимости.

Базой обложения почти во всех странах является оценочная стоимость имущества. Ставки налога устанавливаются как относительная величина — процент от стоимости имущества или как твердая сумма с единицы стоимости имущества.

Характерной чертой государственных финансов большинства развитых стран последних десятилетий является хронический *дефицит государственных бюджетов*. В США, например, начиная с 1970 г. ни один бюджет федерального правительства не был сбалансирован. За последнюю четверть века только три раза был сбалансирован бюджет в Великобритании, а в Италии — ни разу.

Достигающие огромных размеров бюджетные дефициты приводят к увеличению государственного долга, усилению налогового пресса на юридических и физических лиц, становятся главной причиной инфляции, отвлекают кредитные ресурсы из сферы производства их использования, способствуют росту ссудного процента.

В странах Запады после серьезных экономических кризисов середины 70-х годов проблема бюджетного дефицита выдвинута на передний план экономической и финансовой политики.

Прежде всего поставлена цель создания правовых преград для деятельности законодательной и исполнительной власти центрального и местного уровней, приводящей к несбалансированности бюджетов.

В США, например, в 1985 г. издан закон “О сбалансированности бюджета и чрезвычайных мерах контроля за дефицитом федерального бюджета” (по именам авторов его еще называют законом Грэмма — Гудмэна — Холлингса). Смысл закона состоит в том, чтобы посредством установления постоянно снижающихся предельных размеров бюджетного дефицита свести его к нулю. Указанный закон стал эффективным инструментом сокращения бюджетного дефицита и государственного долга. После его принятия началось неуклонное сокращение доли дефицита федерального бюджета в процентах к валовому национальному продукту. Эти позитивные изменения явились результатом улучшения контроля за расходованием правительственных средств.

Для покрытия дефицитов в развитых капиталистических странах выпускаются облигации и другие ценные бумаги. Анализ данных свидетельствует о том, что крупнейшими внутренними инвесторами становятся пенсионные фонды, фонды социального страхования, коммерческие банки, которые по закону обязаны вкладывать остатки своих средств в долговые обязательства правительства.

Значительная часть акций государственного долга принадлежит населению. Наиболее состоятельные семьи США, например, держат облигации американского казначейства на сумму свыше 30 млрд дол.

В последние годы наметилась тенденция приобретения государственных займов иностранными юридическими и физическими лицами. Но по обязательствам необходимо уплачивать и проценты, что означает утечку национального дохода в другие страны. Особенно остро эта проблема стоит в США.

В последние 10–15 лет в развитых странах одной из ключевых проблем функционирования государственного механизма наряду с бюджетным дефицитом стала *проблема государственного долга*.

Тенденция к росту государственного долга с середины 70-х годов наблюдается во всех развитых капиталистических странах. Рекордсменом выступает Италия, где размер государственного долга превысил в 1987 г. 11,6% ВВП. В основе этой тенденции лежит главное противоречие современных государственных финансов —

между растущими потребностями государства в расходах и ограниченностью поступающих доходов.

В США все операции, связанные с выпуском государственных ценных бумаг, размещением займов среди кредиторов, обслуживанием государственного долга, осуществляет бюро государственного долга в рамках министерства финансов. О масштабах таких операций свидетельствует тот факт, что каждый день министерство финансов производит займы на рынке ссудных капиталов в объеме 500 млн дол. для финансирования дефицита федерального бюджета. Постоянное присутствие столь мощного и надежного заемщика на рынке капиталов, поглощающего значительную долю накоплений, сужает возможности финансирования хозяйства. В этом проявляется важнейшее негативное последствие роста дефицита федерального бюджета и государственного долга на американскую экономику.

Таким образом, изложенный в самом простом виде комплекс вопросов, связанных с функционированием государственных бюджетов в развитых капиталистических странах, позволяет убедиться в схожести многих вопросов бюджетной политики, бюджетного устройства и проблем в области государственных финансов, существующих на Западе и на Востоке.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КЛАССИФИКАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ РАСХОДОВ США

Классификация федерального бюджета США предусматривает функциональную (программную), ведомственную (с многоуровневой целевой разбивкой) и предметную структуру расходов.

Функциональная структура строится в соответствии с основными функциями государства, которые представляются в виде федеральных программ расходов, разбитых на ряд подпрограмм.

Каждая программа объединяет расходы на соответствующие цели всех министерств и ведомств, ее осуществляющих. Как правило, программу реализуют несколько министерств (ведомств). Вместе с тем министерство (ведомство) может участвовать в выполнении нескольких программ. В итоге бюджет определенного федерального органа представляет собой сумму всех его затрат по соответствующим программам. Соотношение бюджетов министерств (ведомств), их построение отражает ведомственная структура. Она является основополагающей в системе государственного финансирования и контроля

за исполнением бюджета, поскольку конкретно финансирование программ осуществляется по министерствам и ведомствам, которые их реализуют и отвечают за правильность расходования выделяемых средств. В связи с этим бюджеты федеральных органов в достаточной степени детализированы.

Классификация федерального бюджета США предусматривает многоуровневое деление расходов министерств и ведомств. Первым уровнем деления выступает статья. Принципы выделения статей различны. Статьей может считаться бюджет той или иной организационной структуры данного министерства (ведомства), который отражает все его расходы. В другом случае статья объединяет расходы всех или нескольких организационных структур данного министерства (ведомства) на определенное целевое направление деятельности.

Наиболее важным уровнем в системе финансирования являются виды расходов — компоненты статей, конкретизирующие их содержание. Виды расходов являются исходными показателями, утверждаемыми ежегодными законами по ассигнованиям, и выступают связующим звеном всех трех типов структурного деления федерального бюджета США. На этом уровне дается предметная разбивка затрат. Кроме того, код вида расходов указывает на принадлежность не только к целевой статье, в состав которой он входит, но и к федеральной подпрограмме, на выполнение которой он ориентирован.

Таким образом, имеется возможность достаточно глубокого анализа содержания работ по каждой федеральной программе вплоть до видов расходов и принятия обоснованного решения по объему и составу затрат, их корректировке. Кроме того, можно анализировать направления деятельности каждого министерства (ведомства) по программно-целевому подходу и при необходимости уточнять функции этих органов.

Для более детального анализа состава расходов по каждой программе и по каждому министерству (ведомству) определяются показатели на более низких уровнях деления статей. Виды расходов разбиты на элементы расходов, которые в свою очередь могут быть распределены по конкретным программам финансирования, подпрограммам, проектам и т. д.

Помимо функциональной и ведомственной предусмотрена предметная структура федеральных расходов, определяемая единой предметной классификацией федерального бюджета. Эта разбивка

средств приводится в приложении к федеральному бюджету по каждому виду расходов. В целом выделена 21 предметная статья, каждая из которых имеет кодовое обозначение, единое для всего федерального бюджета (табл. 3).

Таблица 3

**Единая предметная классификация
федерального бюджета США**

Код	Наименование предметных статей
11.1	Жалование гражданских служащих постоянного состава
11.3	Жалование гражданских служащих на временной работе
11.5	Прочие выплаты гражданским служащим
11.7	Жалование военнослужащих
11.8	Оплата специальных услуг
12.1	Социальное обеспечение гражданских служащих
12.2	Социальное обеспечение военнослужащих: — взносы в пенсионный фонд; — другие виды социального обеспечения
13.0	Выплаты пенсий и пособий бывшим служащим
21.0	Поездки и перевозки людей
22.0	Транспортировка грузов
23.1	Стандартные налоговые платежи и сборы
23.2	Аренда, связь, коммунальные и другие услуги
24.0	Печатно-издательская деятельность
25.0	Прочие услуги, в том числе: промышленные фонды МО; контракты; другие; иностраннный гражданский персонал косвенного найма
26.0	Закупки предметов снабжения и материалов
31.0	Закупки оборудования
32.0	Земляные работы и сооружения
33.0	Инвестиции и займы
41.0	Субсидии, дары и безвозмездные вклады
42.0	Страховые выплаты и возмещения
43.0	Проценты и дивиденды

Показатели предметной структуры, суммированные по всему федеральному бюджету и его компонентам, дают большие возможности для экономического анализа финансовых затрат государства, в том числе оценки влияния государственных расходов на экономику страны и ее отдельные отрасли. Во-первых, они позволяют разделить федеральные расходы на две части с точки зрения участия в формировании валового национального продукта (ВНП): на государственные (федеральные) закупки товаров и услуг и на прочие расходы, в основном трансфертного характера, которые не учитываются при расчете ВНП (выплаты пенсий и пособий, процентные платежи и т. п.). Во-вторых, в рамках государственных закупок товаров и услуг можно выделить оплату государственных служащих и проанализировать состав расходов на эти цели. В-третьих, предметные статьи довольно четко указывают на отрасль хозяйства, в которой реализуются выделенные государством средства: строительство, транспорт и связь, обрабатывающая промышленность, сфера услуг. При этом в зависимости от содержания целевой статьи в ряде случаев четко прослеживается ориентация на конкретную отрасль или подотрасль промышленности.

На рис. 2 показано общее построение расходной части федерального бюджета США и дан пример по министерству обороны, наглядно показывающий связь трех типов структурного деления.

На современном этапе коренных реформ в Украине одной из первоочередных задач является формирование новой бюджетной системы, в том числе разработка и внедрение отвечающей новым требованиям классификации государственных расходов Украины. Для создания эффективной системы государственного управления в Украине большое значение имеет разумное использование положительного зарубежного опыта, например США.

Федеральный бюджет США выступает центральным звеном государственной системы принятия решений, обеспечивающим посредством государственного финансирования достижение поставленных целей развития страны. Важную роль в функционировании механизма государственного финансирования играет бюджетная классификация. Классификация федеральных расходов США построена согласно программно-целевому подходу, отличается системностью и значительной степенью детализации, позволяющей органам государственной власти принимать обоснованные решения и осуществлять контроль за их выполнением.



Рис. 2. Построение расходной части федерального бюджета США

Общая концепция построения бюджетной классификации США может быть использована с учетом особенностей государственной системы Украины для разработки классификации государственных расходов Украины.

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В ГЕРМАНИИ

Бюджетное право является суверенным правом парламента, означающим, что в его компетенции находится принятие окончательных решений по предлагаемым правительством проектам бюджета. В ча-

стности, парламент устанавливает, какой объем денежных средств может быть израсходован правительством, на какие цели ассигнуются эти средства и каким образом будет осуществляться финансирование бюджета, в том числе за счет привлечения кредитов на покрытие бюджетного дефицита.

С точки зрения процедуры процесс *парламентского утверждения бюджета* происходит в форме принятия закона о бюджете. В то же время не все решения парламента, затрагивающие финансовую сферу, проходят через процесс принятия бюджета. Можно привести многочисленные примеры разработки и утверждения отдельных законов и законодательных норм, имеющих значительные последствия для бюджета (закон о налогах, о тех или иных социальных выплатах населению и т. д.). В этом случае парламент использует свою компетенцию в области бюджетного права с тем, чтобы при принятии подобных законов не были упущены из виду их разнообразные финансовые последствия для бюджета. Поэтому в обосновании соответствующего закона требуется приводить сведения о таких последствиях. Кроме того, рекомендуется принимать такие законы во временной взаимосвязке с утверждением бюджета. В случае, если подобные законодательные акты уменьшают бюджетный дефицит, их принято называть здесь законами по обеспечению или сопровождению бюджета.

В то же время существуют важные решения, имеющие финансовые последствия, но не входящие в систему бюджетного права парламента, например, о тарифных соглашениях между правительством и профсоюзами, фиксирующих величину оплаты труда занятых на государственной службе. Здесь парламентское право контроля за существенными для бюджетной сферы решениями ограничено принципом свободы заключения подобных соглашений.

Во всех случаях, когда решения, имеющие непосредственные финансовые последствия, принимаются до составления очередного проекта бюджета, в него вносятся соответствующие изменения в доходной и расходной частях, чтобы парламент имел полную информацию о всех доходах и расходах бюджетных средств. Отражая в своих рамках результаты всех значимых для финансов страны решений и действий государства, бюджет как инструмент парламентского контроля приобретает первостепенное значение.

С точки зрения парламентского бюджетного контроля представляют интерес несколько основных вопросов, среди которых: инфор-

мация, необходимая парламенту дополнительно к правительственному бюджетному посланию для наиболее полного выполнения своих контрольных функций, сведения о процедуре оптимального парламентского контроля.

Парламент обладает правом при необходимости затребовать у правительства любую нужную ему информацию. Инструменты реализации такого права — письменные и устные вопросы, депутатские запросы, а также приглашение ответственных лиц на пленарные заседания и заседания соответствующих комитетов для выступлений и отчета.

К основным видам необходимых парламенту сведений относятся следующие:

- а) среднесрочное финансовое планирование, осуществляемое правительством;
- б) подробный общий финансовый отчет правительства;
- в) сообщения органа по проверке отчетности (контрольно-счетной палаты);
- г) доклады и заключения экспертов независимых организаций о финансовом и экономическом развитии;
- д) критическое и компетентное отображение бюджетного процесса в средствах массовой информации.

Плановый период, равный одному бюджетному году, представляется слишком коротким, чтобы иметь возможность с наибольшей достоверностью оценить тенденции развития доходов и расходов государства. Поэтому составление бюджета без учета среднесрочных представлений о состоянии дел в финансовой сфере становится составлением бюджета “с завязанными глазами”.

Подобные представления на следующие три года после бюджетного года, которому посвящен данный конкретный проект бюджета, фиксируются правительством в среднесрочном финансовом плане. При этом должна быть отображена взаимосвязь предполагаемых доходов и расходов с прогнозируемым общеэкономическим развитием. Такое финансовое планирование дает возможность проводить более адекватную оценку тенденций развития совокупных доходов и расходов бюджета и бюджетного дефицита. А значит, своевременно может быть осознано негативное развитие в бюджетной сфере и приняты соответствующие меры.

Финансовый план является правительственным документом, служащим для информирования парламента. Поскольку в течение

каждого года происходит большое количество изменений в финансовой сфере, то ежегодно при представлении парламенту нового проекта бюджета представляется и новый среднесрочный финансовый план.

Дополнительно к непосредственным вопросам бюджета на заседаниях парламента ежегодно заслушивается подробный доклад правительства о финансовом и экономическом развитии страны. В нем отображаются следующие темы: оценка общеэкономического развития, развитие налоговой политики, финансы территориальных правособъектов, оценка финансового состояния консолидированного бюджета, развитие государственного долга, состояние дел на рынке капиталов и в сфере международных финансовых отношений. Кроме того, солидный финансовый отчет должен содержать приложение со статистической информацией по данным темам.

Доклады и сообщения контрольно-счетной палаты имеют объектом контроля не только отчеты об исполнении бюджета и различные обстоятельства прежних бюджетных лет. Орган по проверке отчетности представляет свои заключения, исходя из актуальной текущей контрольно-ревизионной деятельности. В этом случае необходимые выводы могут быть учтены непосредственно в ходе обсуждения проекта бюджета.

В Германии на протяжении длительного времени складывалась традиция представления научными экономическими институтами и организациями экспертных докладов на данные темы. Особым авторитетом пользуются подробные заключения экспертного совета по оценке общеэкономического развития, выходящие, как правило, в ноябре каждого года. В этот совет входят пять наиболее авторитетных ученых-экономистов, которых в народе нередко называют “пятью мудрецами”. Кроме того, весной и осенью каждого года составляется совместный доклад пяти ведущих частных экономических институтов.

Все организации, представляющие подобные экспертные доклады, осуществляют своего рода контрольные функции по отношению к правительству. То же самое можно сказать и о заключениях международных организаций, таких, как Международный валютный фонд (МВФ) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), об экономическом и финансовом развитии соответствующей страны.

В странах, имеющих свободные и независимые средства массовой информации, занимающиеся экономическими темами журналисты де-факто выполняют важную контрольную функцию по отношению к экономической и финансовой политике правительства. “Бдительное” отображение бюджетного процесса в прессе и на телевидении играет большую роль в предотвращении крупных ошибок и определении ответственности за негативное развитие событий в сфере финансовой и бюджетной политики.

Процедура парламентского контроля основывается на следующих положениях. Прежде всего важен принцип, согласно которому бюджет должен быть принят до начала соответствующего бюджетного года. Лишь при соблюдении этого принципа парламент в состоянии в полном объеме оказывать влияние на расходование финансовых средств исполнительной властью.

Что касается количества сотрудников, необходимого для добросовестного выполнения парламентом своих контрольных функций по отношению к правительству, то здесь не существует каких-либо твердых правил. В США, например, парламент имеет для выполнения этих задач тысячи сотрудников. В лице ведомства по бюджетным вопросам конгресс располагает огромным штабом специалистов, которые легко могли бы разрабатывать собственные проекты бюджета. Однако опыт показывает, что “щедрое” обеспечение парламента подобными сотрудниками само по себе еще не является автоматической гарантией ответственной финансовой политики.

В Германии, как и в других странах, действует классический принцип демократии — принцип разделения властей, отличия — лишь в его конкретном применении. Парламент здесь имеет лишь небольшое количество собственных сотрудников — специалистов по бюджетным вопросам. Бюджетная политика и бюджетный контроль осуществляются в условиях тесного политического сотрудничества между парламентом и правительством. При необходимости парламент может получить от правительства любые требующиеся ему сведения. Тесное сотрудничество между парламентом и правительством приносит выгоду обеим сторонам, не доводя их в то же время до положения победителя и побежденного.

Уже на стадии **составления** проекта бюджета в правительстве важные финансовые решения часто принимаются в согласовании с ведущими политиками парламента. В Германии на протяжении мно-

гих лет сложилась традиция, согласно которой парламентарии — докладчики по вопросам финансовой политики от партий, формирующие правительство, участвуют в заседаниях кабинета, посвященных обсуждению проектов бюджета и финансовому планированию.

Основная работа при парламентском **обсуждении** бюджета приходится на долю бюджетного комитета бундестага. Этот комитет считается наиболее влиятельным среди всех остальных. Следует отметить, что его председатель традиционно избирается из представителей оппозиционных партий. Подобная традиция способствует добросовестной и деловой работе этого комитета и тем самым выполнению парламентом своих контрольных функций.

Члены бюджетного комитета бундестага являются докладчиками по определенным разделам бюджета и в качестве таковых обладают необходимой компетенцией, так как постоянно поддерживают связь и обсуждают те или иные вопросы с “курируемыми” министерствами. При этом докладчики по разделам бюджета оказывают существенное влияние в процессе его обсуждения в парламенте.

Слушания в бюджетном комитете с участием докладчиков по определенным разделам бюджета происходят в условиях непосредственного диалога с правительством. Тем самым парламентариям обеспечено эффективное поступление самой актуальной информации. Поэтому результатом тесного сотрудничества между парламентом и правительством является тот факт, что утвержденный парламентом бюджет учитывает все последние изменения в финансово-экономической сфере.

Важным для парламентского контроля на стадии **составления и принятия бюджета** представляется достаточно длительный период обсуждения проекта бюджета в парламенте. В Германии на это отводится около трех с половиной месяцев.

Исключительной компетенции законодателя при **утверждении проекта** бюджета соответствует согласно принципу разделения властей исключительная компетенция исполнительной власти в процессе исполнения бюджета, т. е. законодательная власть не должна участвовать в исполнении бюджета. Например, законодатель не может потребовать от исполнительных органов, чтобы те в полном объеме осуществили одобренное парламентом расходование средств по тем или иным статьям. Введение правила предварительного согласия парламента на определенные расходы (“квалифицированный секвестр”) ограничивается лишь исключительными случаями.

Во избежание в процессе исполнения бюджета необходимости в трудоемкой процедуре составления и принятия дополнений к бюджету исполнительная власть может вносить определенные изменения в уже утвержденный бюджет с согласия — в зависимости от значимости каждого конкретного изменения — парламента или одного из его комитетов.

Исключительной компетенции исполнительной власти в процессе исполнения бюджета соответствует обязанность **составления отчета об использовании бюджета**. Составление отчета служит цели предоставления законодателю возможности проверить тот факт, был ли утвержденный законом бюджет выполнен по всем своим позициям и наиболее эффективным образом. Для подготовки парламентской проверки отчета об использовании бюджета орган по проверке отчетности составляет доклад, в котором рассматривает вопросы эффективности правительственных действий, в том числе в свете актуальных проблем.

Парламентский контроль на этой стадии бюджетного процесса осуществляется главным образом через подкомитет по проверке отчетности. На заседаниях этого подкомитета бюджетного комитета бундестага доклад органа по проверке отчетности обсуждается во всех подробностях, затем составляется письменное заключение для пленарного заседания. В таком заключении фиксируются, например, те или иные меры, которые рекомендуется осуществить. Представители подкомитета по проверке отчетности одновременно являются членами бюджетного комитета бундестага.

Наконец **бюджетный процесс** завершается **утверждением парламентом отчета об исполнении бюджета** органами исполнительной власти. Для актуального и эффективного финансового контроля со стороны парламента и органа по проверке отчетности промежуток времени между окончанием бюджетного года и утверждением парламентом исполнения бюджета должен быть по возможности коротким. В Германии сегодня на это уходит два с половиной года. Поэтому парламента стремится сократить этот слишком большой срок до шести месяцев и добиться перехода к более оперативному представлению правительством отчета об исполнении бюджета.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В США И РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Механизм, состоящий из постоянно взаимодействующих государственных регулирующих органов, в том или ином виде имеется во всех странах с успешно развивающейся рыночной экономикой. Этого требуют как сложность хозяйственной структуры и связей, так и невозможность избежать тяжелых затяжных перекосов в экономике при ее стихийном развитии. “Саморегулирование” вполне возможно в реальных условиях, однако отклонение важнейших параметров экономики от их оптимальных значений таково, что “автоподстройка” требует длительного времени и затрат огромных общественных ресурсов. Кроме того, кризис 30-х годов со всей очевидностью доказал, что она нуждается в обязательном участии государства.

Ни в одной из стран мира к настоящему времени эффективная экономика не была построена на базе исключительно “рыночного саморегулирования”. Не создав механизм государственного регулирования экономики, нельзя обеспечить переход к обществу нового типа — если только ставится именно эта цель. Подобный механизм должен неминуемо появиться в результате нормального естественного хода событий, эволюционирования экономики и государственного администрирования, как это в большинстве развитых стран и происходило до сих пор, однако такой процесс отнимает многие десятилетия.

В различных странах в понимании термина “государственное регулирование экономики” могут быть существенные различия. Например, в США чаще всего при этом имеются в виду разнообразная отраслевая регламентация, требования норм безопасности, экологические ограничения и т. д. В российской научной литературе государственное регулирование трактуется как создание через разнообразные государственные мероприятия условий, призванных обеспечить эффективное развитие экономики. Оно не имеет ничего общего с директивным планом или административным командованием и наилучшим образом проявляется в демократическом обществе. Основа, формы и направленность государственного вмешательства в рыночную экономику коренным образом отличаются от схемы командно-административного руководства.

Государство при рыночном регулировании:

- во-первых, устанавливает правила экономического поведения хозяйственных объектов, оптимально подходящие для большинства населения и способствующие экономическому росту;
- во-вторых, становится опорой, координатором усилий и в то же время равноправным партнером частного предпринимательства и предпринимателей;
- в-третьих, обеспечивает своевременное принятие профилактических мер по предупреждению кризисных явлений, их амортизации или сглаживанию их негативных последствий.

Обычно механизм государственного регулирования экономики функционирует в соответствии с принятой доктриной общих национальных интересов конкретного государства и увязывается с принятием решений высшего уровня в других областях государственной жизни.

В США в разработке и проведении в жизнь экономических решений, хотя и в различной степени, принимают участие практически все государственные органы федерального уровня. Условно их можно разбить на четыре группы. Три из них относятся к исполнительной власти: экономические органы президентского аппарата; группа основных министерств, связанных с хозяйственной политикой в качестве основы своей деятельности; другие министерства и ведомства, участвующие в решениях экономических вопросов меньшего масштаба или не на постоянной основе.

Четвертая, законодательная, группа представлена более чем 20 комитетами и подкомитетами конгресса, имеющими экономическую направленность.

Сложившийся к настоящему времени порядок работы над экономическими решениями можно в целом считать для США достаточно рациональным. Он не претерпевает принципиальных изменений на протяжении многих лет, несмотря на многократные смены партийной принадлежности президентов США и большинства членов американского конгресса, однако достаточно гибок и постоянно совершенствуется.

Объем и пределы полномочий, права, обязанности и ответственность каждой из властно-ведомственных групп сбалансированы таким образом, чтобы ни одна не имела решающего преимущества при обсуждении и решении важнейших проблем экономической политики. Этому способствует система мер взаимного контроля и коррек-

тировок. Гибкость и универсальность такого механизма выше, чем у существовавшей в СССР системы параллельного партийно-государственного руководства и контроля.

В работе механизма государственного регулирования четко обозначены три взаимоувязанных уровня:

1. Разработка концепций и стратегии экономического и бюджетного развития по основным направлениям и в макропоказателях (прерогатива прежде всего экономического совета при президенте и конгресса);

2. Решение конкретных задач экономического и финансового строительства и развития;

3. Разработка и финансирование отдельных программ по отраслям, регионам и т. п., отраслевое регулирование, проходящее через другие министерства и ведомства федерального уровня.

Опыт США показывает, что необходимым условием нормального экономического развития крупного государства и обязательной отправной точкой принятия важнейших экономических и бюджетных решений является наличие четко установленной цели и концепции долговременного экономического строительства. Такая цель в США установлена “Законом о занятости” 1946 г. Другое столь же необходимое условие — прочная законодательная база, обосновывающая и регламентирующая действие такого механизма. В США она формируется статьей 1 Конституции, законами (для бюджетной системы) 1974, 1985, 1990 гг. и некоторыми другими.

Эффективность функционирования механизма экономического развития обеспечивается четко налаженным взаимодействием представителей всех властей, тесной обратной связью с частным предпринимательством. Еще одно обязательное условие — наличие независимых систем информационно-аналитического обеспечения и контроля исполнительной и законодательной власти.

В ряде случаев органы экономического регулирования сразу создавались “противовесными парами”, представляющими законодательную и исполнительную ветви власти: например, так были учреждены экономический совет в президентском аппарате и объединенный экономический комитет конгресса (по закону 1946 г.). Таким способом повышался потенциал надежности, точности и эффективности действий соответствующих ведомств, облегчался контроль и управление ими, изначально закладывался элемент обязательного рабочего взаимодействия.

Общее руководство процессом принятия экономических и бюджетных решений, их реализации осуществляет американский президент. Вмененную ему законом задачу разработки экономической стратегии он выполняет прежде всего в качестве главы государства. На основе этой стратегии, регулярно обновляемой и подвергающейся концептуальному наполнению, президент — в большей мере уже как глава исполнительной власти — руководит затем разработкой бюджетно-налоговой политики, которая составляет главный рабочий инструмент воздействия на экономику.

Бюджетное направление государственного регулирования, при всей сложности организации, отличается быстротой воздействия, маневренностью, гибкостью, широтой охвата и целенаправленностью. В его структуре просматриваются четкие вертикали и горизонталы, оно захватывает все уровни власти, используется в качестве активного инструмента экономического роста, обеспечивает прочность конституционного единства страны через развитую систему бюджетного федерализма, необходимый социальный климат, способствует достижению максимального уровня занятости и благосостояния населения.

Через федеральный бюджет перераспределяется в настоящее время 22–23% ВВП США и еще 10–12% ВВП проходит через бюджеты штатов и местных органов власти: они привязаны к федеральному уровню системой финансовой помощи центра, охватывающей все штаты. Однако такие уровни государственных расходов ни в коей мере не должны служить заданными целями, поскольку определились в результате длительного развития экономики, социальных отношений, в конкретном законодательном климате и т. д. Примерно равный уровень жизни имеют сейчас страны с чрезвычайно широким “разбросом” доли ВВП, проходящей через государственный бюджет, — от 30 до 60% (Япония, Германия, США, Дания, Швеция, Норвегия и т. д.). Более того, специальное исследование об оптимальных границах вмешательства в экономику, выполненное Брукингским институтом в 1995 г., наглядно показало отсутствие какой-либо зависимости между “государственной” долей ВВП и эффективностью функционирования экономики.

В этой связи представляются правомерными выводы российского исследователя Я. Певзнера, в одной из последних работ высказавшего предположение, что в требованиях западных экономистов-либералов понизить долю государственного вмешательства в эконо-

мическую жизнь речь идет скорее об ограничении дальнейшего роста такого вмешательства, чем об урезании бюджетных расходов и других подобных “насильственных” мерах.

Все это свидетельствует о том, что оценка бюджетной политики государства в целом по сути своей должна основываться не столько на анализе количественных показателей (хотя они очень важны и являются отправной точкой в исследованиях), сколько на анализе качественной стороны бюджетно-налоговых мероприятий. Иначе говоря, речь идет прежде всего о соответствии этих мероприятий целям развития государства, а в более узком плане — основным установкам государственной бюджетной политики, которые могут быть изложены в законодательных актах, правительственных или партийных документах, в речах или официальных обращениях к парламенту руководителей страны и т. д. Сопоставление правительственных установок и рекомендаций с показателями государственного бюджета за ряд лет в их динамике позволяет определить не только соответствие фактически проводимых финансовых мероприятий заявленным целям экономической политики, но и принципиальную выполнимость таких целей и установок, помогает судить о качестве правительственного управления и его эффективности.

Что касается России, то очевидно, что поиски бюджетно-налоговых рекомендаций или установок в законодательных актах, документах и речах официальных российских деятелей после 1991 г. не дают возможности определить конкретные цели и задачи, которые ставят перед собой власти в этой области и которые были бы четко сформулированы и экономически обоснованы хотя бы приблизительными расчетами. Исключением является постоянно декларируемое стремление использовать госбюджет для достижения финансовой стабилизации, в первую очередь прекращения инфляционных процессов.

Однако подавление инфляции может рассматриваться не более как один из промежуточных этапов при многих вариантах развития финансов того или иного государства и почти ничего не говорит о существовании этого пути. Иными словами, в России начиная с 1992 г. фактически отсутствовала цель бюджетно-налоговой политики и поэтому не могло быть ни самой политики, ни бюджетной стратегии государства.

Формирование федерального бюджета Российской Федерации происходит в целом по старой (отраслевой) схеме, а планы рефор-

мирования бюджетного процесса, необходимость в котором должна быть очевидной в связи с переходом к рыночной экономике, концентрируются, в основном, на различных способах увеличения бюджетных поступлений.

Еще по крайней мере два важнейших обстоятельства недопустимо снижают роль бюджета в качестве рычага позитивного воздействия на внутриэкономические процессы. Во-первых, российское правительство в настоящее время реально способно если не управлять бюджетным процессом, то воздействовать на него только на федеральном уровне. По региональным и местным бюджетам в центре не имеется даже сколько-нибудь полной и достоверной статистики, причем общее сложное положение со статистической обеспеченностью носит широкий характер и оказывает негативное влияние на все секторы народного хозяйства, что является дополнительным фактором, усугубляющим ситуацию в бюджетной сфере.

Во-вторых, вплоть до 1997 г. в России отсутствовало полноценное и постоянно действующее законодательство, регулирующее и регламентирующее бюджетное устройство и бюджетный процесс в стране. Наряду с неразработанностью бюджетной стратегии это обстоятельство можно считать прямым результатом отсутствия общей концепции развития российской экономики, что связано с неразвитостью системы и механизма принятия экономических решений на высшем уровне.

Бюджет не только не стал активным экономическим инструментом, но и проводимая уже шестой год “финансовая стабилизация” достигает определенного успеха почти полностью за счет бюджетно-налогового механизма, ценой дезорганизации федерального бюджета. Кризис неплатежей, исчезновение всякой инвестиционной активности — лишь частичное следствие такой политики.

Устойчивая финансовая стабильность не наступила до сих пор не из-за недостаточной жесткости проводившегося денежного курса, а потому, что он не был дополнен необходимыми экономическими, социальными и организационными мерами, прежде всего — активной бюджетной политикой, без которой невозможно перейти к целенаправленной политике экономического роста.

В течение всего периода после 1991 г. федеральный бюджет играл в России явно подчиненную роль по отношению к политике. При определенных, форс-мажорных, обстоятельствах такое положение мо-

жет быть оправданным и неизбежным, но оно допустимо лишь на короткое время. Всеобъемлющая подчиненность бюджета оперативного-политическим нуждам обычно противоречит стратегии хозяйственного строительства, нацеленной на экономический рост.

В США также имели место периоды, когда федеральный бюджет приносился в жертву чисто политическим решениям, исправление таких ошибок, даже в чисто экономическом смысле, было длительным и тяжелым.

Организационно-экономическая самостоятельность бюджета и его способность оптимально выполнить поставленные государством задачи, поддержать основы государственности — это и есть главные признаки удовлетворительного состояния финансов и бюджетно-налоговой политики страны.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой система местных финансов в США?
2. В чем существенное отличие классификации федеральных расходов США от классификации государственных расходов Украины?
3. Какие основные этапы бюджетного процесса в Германии контролируются парламентом?
4. В чем суть государственного регулирования экономики?
5. Почему налоги имеют исключительное значение в реализации экономической и социальной политики государства?

Защита государственных финансов от преступных посягательств

Процесс нормализации рыночных отношений и рыночной экономики в Украине сопровождается разрушением старой административно-командной системы, разрывом экономических связей, спадом производства, инфляцией, распадом финансовой системы. Одним из важнейших показателей разрушения национальной экономики, ослабления социальных связей является бурное развитие экономической преступности в Украине. Особенность борьбы с экономической преступностью в Украине состоит в резком несоответствии быстрого роста, усовершенствования и усложнения структур экономической преступности, с одной стороны, и весьма медленного роста и совершенствования средств борьбы с этим явлением — с другой. В последнее время отмечается постоянный рост преступной деятельности, в которую вовлечены граждане европейских государств и которая охватила европейское банковское сообщество. Масштабы этой деятельности могут резко увеличиться. Одна из злободневных проблем связана с распадом СССР и с экономической ситуацией в России. Организованные преступные группы из России расширили свою деятельность в Северной Америке.

Другая область, где отмечается рост преступлений, — иностранные банки. Многие иностранные банки почти не имеют никаких внутренних правил и не подлежат надзору со стороны регулирующих

органов. Это способствует возникновению открытого рынка, для которого характерна полная свобода действий. Другие важные факторы, способствующие росту преступности, связаны с относительной легкостью, с которой подозреваемые в преступной деятельности европейцы, осев в Северной Америке, могут анонимно пересекать границы в США и Канаде, т. е. границы федеральных, штатных и местных юрисдикций, а также с наличием гораздо менее строгой судебной системы, чем та, к которой эти преступные группы привыкли.

Сегодня среди преступников, совершающих финансовые преступления, — не только “белые воротнички”, которые не оставляют жертв и обычно несут весьма мягкое наказание, но и организованные преступные группы, систематически наносящие ущерб финансовым учреждениям в международном масштабе. Эти финансовые преступления не знают границ или пределов. С приходом системы электронного перевода денежных фондов, автоматических банковских машин (банкоматов), международных электронных переводов оборотных документов и прочих прямых финансовых операций *уязвимость финансовых учреждений заметно увеличилась*. Пользуясь немедленной инкассацией платежных документов и возможностью молниеносного перевода средств между банками, как местными, так и иностранными, преступники наносят финансовым учреждениям значительные убытки.

Очень часто организованные преступные группы используют выручку, полученную в ходе финансовых преступлений, для развития других видов противозаконной деятельности — от торговли наркотиками и кражи автомобилей до контрабанды оружия и множества других нарушений.

Финансовые преступления подразделяются на три категории:

- I. Преступления против финансовой системы.
 - A. Преступления против финансовых учреждений (банковское мошенничество).
 - Б. Мошенничество с использованием электронных средств доступа (кредитных карточек).
 - В. Отмывание денег.
- II. Преступления с использованием электронной аппаратуры.
 - A. Компьютерное мошенничество.
 - Б. Мошенничество против телефонных компаний.
- III. Мошенничества против государственных финансовых программ.

1. ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

А. Преступления против финансовых учреждений (банковское мошенничество)

Банковское мошенничество неизменно наносит ущерб финансовым учреждениям. В последнем обзоре, проведенном Американской ассоциацией банков (ААБ), крупнейшим объединением банков в США, отмечено, что две острейшие проблемы банковского мошенничества — это *компьютерное изготовление фальшивых ценных бумаг* и *мошенничество с использованием электронных средств доступа* (кредитных карточек).

Под компьютерным изготовлением имеется в виду изготовление *фальшивых чеков, облигаций и ценных бумаг*. Эти финансовые документы подделываются, после чего используются как залоговые гарантии при получении займа или же реализуются. Особенно уязвимы при этом чеки корпораций, поскольку расчеты по счетам корпораций не проводятся ежедневно. Потенциальный преступник обычно открывает фиктивный банковский счет на подставное имя, внося минимальный обязательный вклад. Затем на этот фиктивный счет делаются вклады с использованием поддельных чеков, которые инкассируются до того, как компания успеет обнаружить, что речь идет о поддельных финансовых документах.

Такие поддельные финансовые документы довольно легко изготовить. С появлением новой технологии, например лазерных принтеров, компьютерного сканирования и т. д., стало возможным изготавливать поддельные финансовые документы, которые почти невозможно отличить от настоящих. Использование новой техники позволяет преступникам повысить качество таких фальшивых документов. Использование счетов к оплате, счетов к получению и прочих банковских инструментов придает фальшивым документам большую правдоподобность.

Российские организованные преступные группы проявляют большую активность в различных видах банковского мошенничества. Преступная деятельность этого типа выявлена в недавнем расследовании в Нью-Йорке, связанном с действиями российской группировки, использовавшей компьютеры и лазерные принтеры для подделки корпоративных чеков оплаты труда и персональных чеков, с помощью которых снимались деньги со многих счетов. Все эти чеки были

краденые или фальшивые и депонировались на фиктивные счета. Выручка от инкассации этих чеков снималась до того, как банк успевал обнаружить подлог. Из Нью-Йорка члены этой российской группировки ездили в Майами, где была налажена инкассация фальшивых чеков. По этому делу было арестовано семь человек, однако федерально застрахованные финансовые учреждения к тому времени понесли существенные убытки.

Другая область банковского мошенничества — это изготовление *фальшивых оборотных документов*. Речь идет не о подделке существующих оборотных документов, а об изготовлении совершенно фиктивных бумаг, используемых в качестве залога при получении ссуд или для расчетов по операциям международной торговли. Известно, что некоторые из таких бумаг когда-то действительно являлись оборотными документами, но с тех пор изъяты из обращения.

В настоящее время проводится расследование нескольких дел, связанных с германскими золотыми облигациями военного займа. Эти финансовые документы были законным образом выпущены в обращение в 20–30-х годах. После второй мировой войны, в соответствии с условиями перемирия, эти облигации были изъяты из обращения. Эти потерявшие стоимость бумаги теперь предлагаются в виде гарантий для получения займов или реализуются со значительной скидкой как в США, так и в ряде европейских стран. Органы правопорядка в Лондоне сообщили сотрудникам отдела финансовых преступлений США, что одна из английских корпораций недавно потеряла на германских золотых облигациях военного займа миллионы долларов. Этот пример свидетельствует о том, что *случаи банковского мошенничества не имеют географических границ*, а данный тип мошенничества грозит любому финансовому учреждению или корпорации — как местным, так и иностранным.

Американская служба недавно оказала содействие в аресте Нью-Скотленд-ярдом трех человек, обвиняемых в мошенничестве и обмане. Обвиняемые участвовали в многочисленных махинациях в Италии, Люксембурге, Ирландии и США, выбирая потенциальных частных вкладчиков и учреждения с целью получения займов под несуществующие казначейские облигации США. Для реализации своего плана преступники предъявляли своим потенциальным жертвам портфели финансовых документов, содержащие генеральные доверенности и бланки Бюро государственного долга США. Один обвиняемый, чтобы представить потенциальным вкладчикам дополни-

тельные путанные доказательства того, что в его распоряжении находятся казначейские облигации США на сумму 10 млн дол., побывал в посольствах США в Ирландии и Люксембурге, где нотариально заверил бланки Бюро государственного долга США, создав таким образом видимость того, что эти финансовые документы были заверены правительством США. Благодаря сотрудничеству и немедленно вмешательству правоохранительных органов разных стран, убытки от этих махинаций не превысили 25 тыс. фунтов стерлингов.

Это лишь несколько примеров, свидетельствующих о том, что дела по банковскому мошенничеству не могут быть отнесены к какой-либо специальной категории или привязаны к конкретному месту. Эти махинации не знают никаких административных и государственных границ и представляют собой большую опасность для сохранности и неприкосновенности государственных финансов любой страны.

Б. Мошенничество с использованием электронных средств доступа (кредитных карточек)

Впервые случаи мошенничества с использованием электронных средств доступа стали известны после принятия конгрессом акта о комплексных мерах борьбы с преступлениями от 1984 г., который часто называют “Актом о мошенничестве с использованием электронных средств доступа”. По приблизительным оценкам, такой вид преступлений ежегодно наносит федерально застрахованным финансовым учреждениям от 2 до 3 млрд дол. убытка.

Мошенничество с использованием электронных средств доступа подразделяется на 6 видов:

1. Изготовление фальшивых кредитных карточек.
2. Видоизменение (подделка) карточек.
3. Утерянные и украденные карточки.
4. Обман при заполнении бланков на получение карточки.
5. Махинации с телемаркетингом.
6. Белые карточки.

Российские преступные группы участвуют во всех видах мошенничества с использованием электронных средств доступа.

Отмечается существенный *рост деятельности по изготовлению фальшивых кредитных карточек*. Существует несколько причин этого роста. Во-первых, это появление на сцене российских преступных группировок, входящих ныне в число ведущих групп, совершающих финансовые преступления и располагающих технологией по производству фальшивых кредитных карточек в мировом

масштабе. Яркий пример этому — недавнее расследование в Нью-Йорке, где некий гражданин России, используя поддельные кредитные карточки, смог обмануть банки приблизительно на 50 тыс. дол. в течение двух недель. Обвиняемый ездил по всей северо-восточной части США, покупая дорогие вещи на фальшивые кредитные карточки, после чего сбывал все это скупщикам краденого. Это дело служит простейшим примером того, с какой легкостью могут быть накоплены в относительно короткий срок значительные денежные суммы.

Другая причина роста деятельности по изготовлению фальшивых кредитных карточек связана с доступностью новой технологии и появлением “преступника-технаря”. Увеличилось количество хорошо подготовленных, высокообразованных и технически-ориентированных преступников.

Российские группы — не единственные преступные организации, занимающиеся мошенничеством с кредитными карточками. Западноафриканские организованные преступные группы, главным образом из Нигерии, также активно вовлечены в этот вид мошенничества по всей Европе и в США.

В. Отмывание денег

Отмывание денег является простым сокрытием источника личного дохода, который таким образом приобретает видимость законного. Отмывание денег всегда связано с другими существенными правонарушениями, как-то: банковское мошенничество, мошенничество с использованием кредитных и дебетных карточек, растрата и почти все нарушения, относящиеся к финансовым преступлениям.

II. ПРЕСТУПЛЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЭЛЕКТРОННОЙ АППАРАТУРЫ

А. Компьютерное мошенничество

Компьютеры широко используются при совершении финансовых преступлений, в частности: для незаконного подключения (“хакинга”) к банку данных с целью извлечения информации о банковских счетах; для хранения полученной таким способом информации; как орудие преступления; для клонирования микросхем сотовых телефонов; для сканирования корпоративных чеков, облигаций и оборотных документов в целях дальнейшего изготовления их фальшивых вариантов; во многих других целях. Как уже упоминалось, организованные преступные группы из России широко используют компьютеры для

изготовления фальшивых оборотных документов в целях банковского мошенничества. Они также активно используют компьютеры для перекодирования микросхем и применения их в клонированных сотовых телефонах. Пример мошенничества такого рода описан ниже.

Была получена информация о повторяющихся случаях незаконного подключения к компьютерам, связанным с Интернетом. Интернет — это международная сеть связанных между собой компьютерных сетей, используемых университетами, корпорациями, военными и государственными организациями для расширения взаимной связи прежде всего в исследовательских целях.

Расследование показало, что лицо, возглавляющее организованную группу хакеров, нелегально подключилось к компьютерам на Кипре, в Германии, в Мексике и на территории США. Было установлено, что эти компьютерные нарушители имеют теперь информацию, необходимую для доступа к тысячам компьютеров сети Интернет, и что они установили программу “Троянский конь”, позволяющую определять пароли и коды счетов компьютерных систем, подключенных непосредственно к Интернету. Проникнув в систему, нарушители установили также “черный ход”, обеспечивающий им доступ к сети в будущем.

Такой тип незаконного подключения к компьютерам может причинять финансовым учреждениям, частным корпорациям и бизнесу огромный ущерб. Это видно на примере деятельности одной организованной группы, которая добывает, использует и распространяет фальшивые телефонные карточки. Арест этой группы привел к изъятию примерно 7 тыс. фальшивых телефонных карточек.

Данное расследование является примером растущей проблемы компьютерного мошенничества и ее международного масштаба.

Б. Мошенничество против телефонных компаний

Убытки от мошенничества против телефонных компаний оцениваются суммой от 300 до 400 млн. дол. в год. Один из самых распространенных видов такого мошенничества — клонирование сотовых телефонов. Это относительно простая процедура, требующая лишь приобретения электронной аппаратуры в свободной продаже. Когда абонент звонит по сотовому телефону, аппарат посылает пакет электронной информации, содержащий электронный серийный номер, идентификационный номер телефона и прочие идентифицирующие сигналы. Потенциальный преступник может перехватить эту электронную информацию при помощи специального радиоскани-

ра. Полученная информация переносится с помощью компьютера на микросхему, которая затем вставляется в сотовый телефон. Таким телефоном можно пользоваться в течение 30 дней, до тех пор, пока несанкционированные вызовы не будут обнаружены. В махинации по “торговле телефонными звонками” преступники перепрограммируют микросхемы сотовых телефонов и затем продают телефонное время на международные разговоры.

III. МОШЕННИЧЕСТВА ПРОТИВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ ПРОГРАММ

Расследование преступлений против государственных финансовых программ направлено против махинаций с облигациями казначейства, с электронным переводом денежных фондов и с программой обеспечения малоимущего населения продовольственными купонами. Организованные преступные группы из России оказались вовлечены в эти виды преступной деятельности, причем ожидается, что их участие будет расти.

Международный размах мошенничества против государственных финансовых программ виден на примере недавнего дела о казначейских чеках США на сумму более 1 млн дол. Украдены они были в Италии, а деньги по ним были получены в Германии и Австрии. Боннское отделение, работающее в тесном сотрудничестве с представителями Интерпола в Вене (Австрия), с полицией городов Тюбинген и Франкфурт (Германия) и с БКА — Германским федеральным полицейским агентством, произвело ряд арестов, в том числе нескольких банковских должностных лиц в Вене.

Таким образом, нетрудно заметить, что диапазон лиц, совершающих финансовые преступления, весьма широк — от растратчика, работающего в банке, и изготовителя фальшивых оборотных документов, затем реализуемых или используемых в качестве гарантии при получении ссуды, до технически грамотного преступника, совершающего мошеннические действия против телефонных компаний.

Итак, все подобные нарушения не имеют границ или пределов и часто достигают международного размаха. Единственный действенный способ борьбы с такими преступлениями — создание специальных групп и совместные усилия федеральных, штатских, окружных, местных и международных органов правопорядка.

ТЕРМИНЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ (МОШЕННИЧЕСТВОМ) ПРОТИВ ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

- АВТОМАТИЧЕСКАЯ БАНКОВАЯ МАШИНА (AUTOMATIC TELLER MACHINE, БАНКОМАТ, АТМ)** — механическое устройство, с помощью которого держатель денежного счета в банке может получить доступ к своему счету для снятия с него денег. Держатель счета использует банкоматную карточку, которая снабжена магнитным кодом с идентифицирующей информацией в сочетании с персональным идентификационным номером (ПИН) для получения доступа к своему денежному счету.
- АГЕНТ (AGENT)** — сторона, действующая в интересах другой стороны по полномочиям, данным последней.
- АКТ (DEED)** — письменный документ, передающий титул реальному имуществу.
- АКТИВЫ (EQUITY)** — интересы владения.
- АКЦЕПТОВАНИЕ (ACCEPTANCE)** — согласие на оплату векселя в виде платежного документа, на лицевой стороне которого расположена соответствующая подпись акцептанта, по которой трассат соглашается выплатить по векселю в срок.
- АРЕНДЫ МАХИНАЦИЯ (RENT SKIMMING)** — при махинациях с арендой покупатель берет на веру наличие займа и дает в активы продающему долговую расписку. Первоначальная плата наличными не проводится.
- БАНК ОДНОГО (ONE-MAN BANK)** — финансовое учреждение, в котором явно доминирует одно лицо, оставляющее мало места для дискуссий или иных мнений либо вовсе их не допускающее.
- БАНК-КОРРЕСПОНДЕНТ (CORRESPONDENCE BANK)** — банк, поддерживающий счетные отношения с другим банком или участвующий в услугах по денежному обмену.
- БАНКОВСКАЯ РАСЧЕТНАЯ ПАЛАТА (CLEARINGHOUSE)** — место, где банки осуществляют между собой расчеты по заключенным на фондовой и товарной биржах сделкам, а также осуществляют контроль за их исполнением.
- БЕССРОЧНЫЙ ЗАЕМ (DEMAND LOAN)** — заем без фиксированной даты обязательной выплаты. Оплачивается, когда банк просит об этом или когда это решает сделать сам должник.
- БРОСОВЫЕ ЗАКЛАДНЫЕ (BROKERED DEPOSITS)** — иногда именуются “горячими деньгами”, поскольку они временные и будут направлены брокерами в финансовые учреждения по более высокой цене. Типичными БРОСОВЫМИ ЗАКЛАДНЫМИ являются СИ-ДИ и МАКУЛАТУРА.
- БУХГАЛТЕРСКИЙ БАЛАНС (BALANCE SHEET)** — форма бухгалтерской отчетности, характеризующая в обобщенных денежных показателях средства компании на данное конкретное число.
- ВЗЛОМ (BUST-OUT)** — традиционное обозначение махинации, которая лишает компанию или бизнес практически всех средств. К ней иногда прибегают владельцы финансовых учреждений, которые, пользуясь тем, что они являются работниками фирмы, обкрадывают свою компанию или банк.
- ВОЗВРАЩЕННЫЙ ЧЕК (RETURN ITEM)** — чек, возвращенный неоплаченным соответствующим банком-плательщиком.

- “ВЫ ВЫИГРАЛИ ПРЕМИЮ” МАХИНАЦИЯ (“YOU HAVE WON A PRIZE” SCAM)** — потребитель получает почтовую карточку, в которой его просят в течение 48 ч позвонить по такому-то номеру телефона, чтобы получить якобы причитающуюся ему премию. Когда потребители звонят, им говорят, что они выиграли машину, поездку, шубу и т. д. и что все, что от них требуется, это внести определенную плату. Потребитель, посчитав, что всего за 398,50 дол. он станет счастливым обладателем дорогой вещи, может дать отправителям открытки разрешение снять деньги со своего текущего счета.
- “ДАВАЙТЕ ПРОДАДИМ ВАШУ МАШИНУ” МАХИНАЦИЯ (“LET US SELL YOUR CAR” SCAM)** — клиенту звонят по телефону и предлагают ему посредничество по продаже его машины по всей стране всего за 349 дол. Ему посылают бумаги на просмотр, узнают номер его текущего счета и в конце концов снимают деньги со счета.
- ДВОЙНОЕ ЭСКРОУ / САЛЬТО (DOUBLE ESCROW / FLIP)** — квалифицированный покупатель соглашается купить имущество за сумму, большую, чем в первоначальной сделке, и таким образом обеспечить щедрую прибыль. Выручка за заем проходит через второе из двух эскроу, чтобы обеспечить фондами первое и дать “соломенному” покупателю прибыль. Титулы переходят от законного продавца через “соломенного” покупателя и наделяют правами квалифицированного покупателя.
- ДОЛГОВОЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВО, или ВЕКСЕЛЬ (PROMISSORY NOTE)** — подписанное векселедателем письменное обязательство об уплате определенной суммы денег в определенный срок либо предъявителю, либо лицу, означенному в бумаге. Один из распространенных видов долгового обязательства — чек.
- ДОЛГОВОЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВО НЕОБЕСПЕЧЕННОЕ (DEBENTURE)** — необеспеченный вексель корпорации или банка.
- ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ (COLLATERAL)** — различные ценные бумаги, добавляемые к личному долговому обязательству заемщика о выплате займа обратно. Часто имеет форму письменного обещания в случае невыплаты по займу выплатить неустойку недвижимым или иным имуществом. Для обеспечения займа обычно необходимо иметь какой-либо тип **ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**.
- ЗАВЕРЕННЫЙ ЧЕК (CERTIFIED CHECK)** — чек вкладчика, заверенный банком. Заверяя чек, банк гарантирует, что со счета вкладчика были сняты значительные фонды.
- ЗАЕМ (LOAN)** — денежная сумма, полученная в долг на определенных условиях с оговоркой выплаты процентов и признанием со стороны получателя денег своего пассива для очередной выплаты с суммы нарастающих процентов.
- ЗАЕМ В РАССРОЧКУ (INSTALLMENT LOAN)** — банкнота, выплата по которой производится по частям.
- ЗАЙМЫ В ПОЛЬЗУ ДРУГОГО ЛИЦА (NOMINEE LOAN)** — займы, получаемые одним лицом для другого, чье имя не раскрывается.
- ЗЕМЕЛЬНЫЕ САЛЬТО (LAND FLIPS)** — обычно влекут за собой вымышленные или фальшивые оценки.
- И-ЭФ-ТИ-ЭС (EFTS)** — отменяют или понижают использование чеков или других бумаг.

ИПОТЕЧНОЕ МОШЕННИЧЕСТВО (MORTGAGE FRAUD) — мошенничество с залогом недвижимого имущества для получения ссуды. Тот, кто берет залог, пытается обмануть финансовое учреждение во время финансовой операции. Такая техника обычно включает один или более из следующих пунктов:

- искажение и злоупотребление выручкой от займа;
- искажение финансовых условий заемщика или поручителя;
- искажение качества или количества **ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**.

Существуют две конкретные причины для ипотечного мошенничества. Одна касается мошенничества, запланированного с целью получения прибыли, другая — для получения имущества. Цель второй — квалифицировать полномочными покупателями тех, кто на деле не может быть квалифицирован как таковой, и дать им займы, которые они едва ли смогут выплатить, даже если и захотели бы.

Мошенничества с целью получения прибыли обычно бывают хорошо спланированными и тонкими по своей структуре, с намерением не выполнять платежных обязательств.

КОММЕРЧЕСКОЕ КРЕДИТНОЕ ПИСЬМО (COMMERCIAL LETTER OF CREDIT) — платежный инструмент, выпускаемый банком и заменяющий кредит этого банка на кредит товаров покупателя.

КОМПЬЮТЕРНОЕ ПЕЧАТАНИЕ ДЕНЕГ (DESK FOR PUBLISHING) — использование компьютера с цветным лазерным принтером для производства подложных или фальшивых документов и платежных инструментов.

КРЕДИТНОЕ ПИСЬМО (LETTER OF CREDIT) — формальный документ, адресованный на предъявителя и дающий ему право на получение денег.

ЛИКВИДНОСТЬ (LIQUIDITY) — качество, которое делает актив быстро и легко конвертируемым в наличные. Также способность банка, отдельного лица или целого бизнеса выплачивать текущие долги.

“МАКУЛАТУРА” (JUNK BOND) — высокодоходные облигации с высокой степенью риска, выпускаемые корпорациями, которые имеют низкий рейтинг кредитоспособности заемщиков, обычно в целях скорейшего получения капитала; отчасти носят спекулятивный характер и используются только для инвестиций. Например, таковой считается “китайская бумага” — платежный инструмент высокой степени риска, котирующийся ниже инвестиционных качеств **РЫЧАГОВЫХ ВЫКУПОВ**.

МАХИНАЦИЯ С КРЕДИТНЫМИ КАРТОЧКАМИ “ВИЗА” И “МАСТЕРКАРД” (VISA / MASTERCARD SCAM) — можно якобы получить ВИЗУ или МАСТЕРКАРД с низкой процентной ставкой и без годового вознаграждения, позвонив по такому-то телефону в течение 48 ч. Когда кто-то звонит, ему говорят, что можно получить кредитную карточку за единовременное вознаграждение в 119,95 дол. В действительности, если кто-то и получит что-либо, это будет просто список банков, которые предлагают кредитные карточки с более низкими процентными ставками.

МОШЕННИЧЕСТВО ПРОТИВ МНОГИХ УЧРЕЖДЕНИЙ (MULTIPLE INSTITUTION FRAUD) — этот тип мошенничества труднее выявить, а его последствия причиняют гораздо больший ущерб, чем мошенническая махинация, совершенная изолированно против отдельного финансового учреждения.

МОШЕННИЧЕСТВО С КОМИССИОННЫМИ (COMMISSION SKIMMING) — мошенник организует продажу и новый заем для лица (признанного квалифицированным, т. е. правомочным покупателем), которому платят за исполнение роли законного посредника для несуществующего покупателя. Квалифицированному покупателю платят вознаграждение. Никаких денег в виде первоначальной платы не платят; цель сделки — получение нового займа, с которого мошенник получает комиссионные.

НАЛИЧНАЯ СТАТЬЯ (CASH ITEM) — платежный купон, находящийся на рассмотрении для погашения.

НЕДОСТАТОЧНЫЕ ФОНДЫ (INSUFFICIENT FUNDS) — термин, используемый для констатации факта недостаточности денежного баланса на счету вкладчика для того, чтобы банк осуществил выплату по выписанному вкладчиком чеку.

НЕЗАКОННЫЙ ПЕРЕВОД ФОНДОВ (DIVERSION OF FUNDS) — общая махинация, используемая официальными работниками банков и состоящая в составлении векселей на фальшивые или обесцененные займы. Для подставных займов обычно используются имена друзей и родственников. Затем банки закрываются. Один банк понес таким образом потери более чем на 208 тыс. дол., что было прямым результатом растраты, совершенной его директором. Он получал деньги, уклоняясь от уплаты по займам и сберегательным счетам своих клиентов.

В другой сложной махинации с незаконными финансовыми операциями и подделкой регистрационных документов бывший директор банка растратил около 200 тыс. дол. за шестимесячный период со счета одного клиента. Он пытался скрыть перемещенные денежные суммы, предложив предоставить заем одной компании. Он был также обвинен в предложении предоставления нескольких несанкционированных займов на сумму более чем 263 тыс. дол. своей жене без согласия на то совета директоров банка и в вовлечении третьей стороны в подписание двух займов задним числом.

Еще один директор банка был осужден за перевод свыше 5 млн. дол. для личного пользования. Перевод каждой суммы был учтен при регистрации под видом различных вложений банка в займы.

Значительное число случаев банковского мошенничества, осуществляемого банковскими клиентами — держателями счетов, вкладчиками и др., — относится к схемам, посредством которых подложные или недостаточно обеспеченные другим способом чеки, украденные или полученные обманом путем, кладутся в банк или на текущий счет с тем, чтобы иметь снятую со счета вырубку до того, как банк откажет в выплате по обманному чеку.

Установление банковского счета с фальшивыми идентификациями — махинация, обычно применяемая иностранцами, — часто используется при попытке скрыть подлинную личность обвиняемого. Украденные бизнес-чеки заполнялись на имена людей, чьи коммунальные чеки были украдены из почтовых ящиков в многоквартирных домах. Затем преступники получали по бизнес-чекам наличные деньги в банках, выпустивших эти чеки.

ОБОРОТЫ БАНКОВСКОЙ РАСЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ (CLEARINGS) — суммы безналичных расчетов между клиринг-банками в виде чеков и прочих платежных инструментов, депонированных банками для расчетов друг с другом.

ОШИБОЧНАЯ СОРТИРОВКА (MISSORT) — чек или иной платежный инструмент, направленный в неверную инстанцию.

- ПАЧКА (BATCH)** — группа сходных финансовых статей. Например, депозиты или входящие чеки.
- ПЕРЕДЕЛАННЫЙ ЧЕК (ALTERED CHECK)** — чек, на котором были сделаны существенные изменения. Обычно повышается сумма долларов. Банки должны уметь выявлять такие переделанные, т. е. частично подделанные, чеки.
- ПОДДЕЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ (COUNTERFEIT DOCUMENTS)** — воспроизведение оригинального подлинного документа с оригинала, имеющего определенную ценность.
- ПОДТВЕРЖДЕНИЕ (PROOF)** — 1) процесс испытания правильности предыдущей операции; 2) относится к подтверждающей бумаге; 3) метод, по которому подтверждается тип финансовой операции.
- ПОНЦИ (PONZI)** — махинация, выстроенная в форме пирамиды, при которой вкладчиков заманивают вступить в сделку обещаниями больших доходов по закладным, на деле ничего не стоящим.
- ПРЕДСТАВИТЕЛЬ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ (SECURITY OFFICER)** — представитель банка, на которого возложена ответственность за различные фазы внутреннего контроля.
- ПРИВИЛЕГИРОВАННЫЕ АКЦИИ (PREFERRED STOCK)** — дают право на получение дохода в виде твердого, заранее определенного процента и могут быть выкуплены корпорацией у владельца.
- ПРИОСТАНОВЛЕННЫЙ ПЛАТЕЖ (STOP PAYMENT)** — инструкции, данные вкладчиком трассату, с указанием не выплачивать деньги по какой-либо конкретной статье.
- РАСТРАТА (EMBEZZLEMENT)** — одно из самых распространенных преступлений. С одной стороны, это преступление может совершаться кассиром, который “берет взаймы” 100 дол. из его (или ее) кассового ящика для каких-то личных нужд, а с другой стороны, в это может быть вовлечен директор финансового учреждения, растрачивающий миллионы через манипулирование регистрационными записями своего банка.
- РЕВИЗОР ОТЧЕТНОСТИ (AUDITOR)** — в банковском деле лицо, ответственное за ревизию всех банковских операций на любой их фазе.
- РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА (REGULATORY ACCOUNTING PRINCIPLES, RAP)** — понятие, касающееся сберегательных счетов и займов.
- РОСТОВЩИЧЕСТВО (USURY)** — юридический термин для обозначения предоставления займа за слишком большие проценты, т. е. в рост.
- РЫЧАГ (LEVERAGE)** — соотношение вложений капитала в ценные бумаги с фиксированным и нефиксированным доходом. Высокий уровень этого показателя означает, что владельцы обыкновенных акций выигрывают, когда доходы фирмы выше среднего, в противоположной ситуации доход по обыкновенным акциям снижается.
- РЫЧАГОВЫЕ ВЫКУПЫ (LEVERAGED BUY-OUTS, LBO)** — использование занятых денег для осуществления коммерческого капиталовложения. В 80-е годы рычаговые выкупы часто финансировались через выпуск корпорационных долговых обязательств или МАКУЛАТУРЫ (облигаций с высокой степенью риска).
- СБИВАНИЕ (CHURNING)** — “СПРАВЕДЛИВАЯ РЫНОЧНАЯ ЦЕНА” имущества искусственно повышается через его постоянные перепродажи в организованных сделках и ЗЕМЕЛЬНЫХ САЛЬТО.

- СДЕЛКИ ДЛЯ СЕБЯ (SELF-DEALING)** — термин, используемый для описания ситуаций, при которых интересы внутреннего работника финансового учреждения ставятся выше интересов самого финансового учреждения как такового, или же ситуаций, при которых такие работники используют свое положение либо власть для предоставления займов или проведения других финансовых операций для персонала.
- СЕРТИФИКАТНЫЙ ДЕПОЗИТ (CERTIFICATE OF DEPOSIT, CD)** — свидетельство о депонировании денежных средств, удостоверяющее право вкладчика на получение депозита. Могут быть переданы третьим лицам. Выплата по ним производится по предъявлению.
- “СКИММИНГ” МАХИНАЦИЯ (SKIMMING)** — практика неправомерного изъятия фондов для выгоды участников мошеннической махинации. Может встречаться **КОМИССИОННАЯ МАХИНАЦИЯ, МАХИНАЦИЯ РЕНТЫ И МАХИНАЦИЯ АКТИВОВ**:
— нарушитель находит продавца, имеющего финансовые проблемы и вынужденного продавать свое имущество, находит ситуацию “продажи владельцем” или продавца, срок допуска ценных бумаг которого на биржу истек;
— отсутствие первоначальной выплаты для продажи какого бы то ни было имущества;
— случаются ранние неуплаты.
- СОБСТВЕННЫЙ КАПИТАЛ ПРЕДПРИЯТИЯ (NET WORTH)** — стоимость имущества за вычетом обязательств; авуары пайщиков банка или бизнеса; преобладание актива над пассивом и капиталом.
- СОБСТВЕННОСТЬ (PROPRIETORSHIP)** — деловое предприятие, принадлежащее одному владельцу.
- “СОЛОМЕННЫЙ ПОКУПАТЕЛЬ” (STRAW BUYER)** — организуется продажа “соломенному покупателю” и делается безоборотный заем с 90–95%-м коэффициентом стоимости кредита.
- СПРАВЕДЛИВАЯ ЦЕНА (FAIR VALUE)** — сумма, которую можно разумно ожидать для получения не при вынужденной или ликвидационной, а при обычной текущей продаже и от готового к этой сделке покупателя.
- СЧЕТ (ACCOUNT)** — денежная сумма, помещенная на депозит в финансовом учреждении.
- СЧЕТА ДЕБИТОРОВ (ACCOUNTS RECEIVABLE)** — деньги, которые клиенты должны за товары, проданные им по открытому счету.
- СЧЕТА ПЕРЕХОДЯЩИХ СУММ (SUSPENSE ACCOUNTS)** — счета, используемые для регистрации приходно-расходных статей, которые будут подлежать уточнению и перечислению на соответствующий счет.
- ТЕЛЕГРАФНОЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЕ (WIRE TRANSFER)** — банковская операция, при которой фонды, согласно инструкции клиента, передаются из одного банка в другой посредством отметок в отчетно-бухгалтерских книгах обоих банков.
- ТЕЛЕМАРКЕТИНГ (TELEMARKETING)** — начинается с того, что потребителям предлагается ряд продуктов или услуг по телефону. Главная цель телефонного агента состоит в получении информации о текущем счете потребителя. Затем оформляется тратта (переводной вексель) для дебетования денежного счета потребителя, но банки не имеют на это письменных разрешений от своих клиентов. Некоторые телемаркетеры переходят от снятия денег со счетов кредитных карточек “ВИЗА” или “МАСТЕРКАРД” к дебетованию с текущих счетов.

- ТИТУЛ (TITLE) — легальное доказательство права на владение имуществом.
- ТРАТТА (DEMAND DRAFT) — переводной вексель, безусловное указание лицу, на которое предъявлен вексель, выплатить предъявителю бумаги определенную сумму. В отличие от простого векселя его выписывает кредитор на заемщика.
- УЧАСТИЕ В ЗАЙМЕ (LOAN PARTICIPATION) — разделение займа, данного отдельному вкладчику, между двумя или более банками.
- ФАЛЬШИВОЕ СОГЛАШЕНИЕ С КРЕДИТОРАМИ / ФАЛЬШИВАЯ КУПЧАЯ (FALSE ASSIGNMENT / RECONVEANCE) — поддельное соглашение должника с кредитором, поддельная купчая или право удержания имущества. После продажи имущества нарушитель получает всю выручку от торговой сделки, а заимодавец, лишенный реального права удержания имущества, вынужден в одиночку разбираться с титульной компанией или искать нарушителя.
- ФАЛЬШИВЫЕ ОТЧЕТЫ (FALSE STATEMENTS) — частым нарушением такого рода является использование поддельных финансовых отчетов, фальшивых оценок и другой фальшивой информации в связи с составлением заявления на заем.
- ФИКТИВНЫЙ ДОКУМЕНТ (FICTITIOUS DOCUMENT) — документ, который оформлен как подлинный, т. е. имеющий как будто ценность, но на самом деле ничего не стоящий. Может принимать форму подложных кредитных писем, простых листов бумаги, претендующих на то, что они являются оборотными документами или фальшивыми портфелями ценных бумаг, предназначенных для установления ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ на заем.
- ФИНАНСОВОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ (FINANCIAL INSTITUTION) — учреждение, обычно обремененное властью выпускать свои векселя (долговые обязательства) для их хождения в качестве денег или для получения по ним денег других лиц на общий депозит, для формирования совместного фонда, для его собственной выгоды и с целью делания временных займов.
- ФЛОАТ (ТЕКУЩАЯ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ, FLOAT) — общая сумма депонированных наличных в долларах, находящаяся в процессе взимания с банков-трассатов; другое название — *невостребованные фонды*. В целом, флоат не представляет ценности ни для банка-депонента, ни для клиента, вследствие чего размер каждодневного флоата банка прямо влияет на его потенциал получения прибыли.
- ХОЛДИНГОВАЯ БАНКОВСКАЯ КОМПАНИЯ (BANK HOLDING COMPANY) — банковская компания, владеющая каким-либо банком (банками) или контролирующая его (их) деятельность.
- ЦЕННЫЕ БУМАГИ (SECURITIES) — облигации, бонусы, купюры, долговые обязательства и прочие платежные документы, свидетельствующие о задолженности.

ФИНАНСОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Методы расследования места преступления

Финансовые преступления могут совершаться с использованием различных методов печатания, таких как офсетная печать, термография, глубокая печать и т. д., либо с помощью компьютеров или путем соединения и тех, и других методов.

На месте преступления следователь должен проверить компьютеры, сканеры, печатные устройства (например, фотокопировальное устройство, струйные принтеры, лазерные принтеры или термальные струйные принтеры) и прессы (например, офсетной печати, гравирования и т. д.).

Обычно следователь может обнаружить зашифрованные изображения или текст на хард или флорпи дисках. В дополнение к этому стертые или потерянные данные могут быть восстановлены работниками, хорошо знающими компьютерную систему.

Если сканирующие устройства обнаружены, очень важно определить, получены ли дефекты от сканера. Это можно сделать, проверив изображения, полученные с помощью сканера, и сравнив отдельные точки, линии или пятна со стеклянной пластиной.

Чернила, тонер и бумага для принтера, для компьютера или копировального устройства должны быть изъяты для последующего лабораторного анализа. Образцы сухого тонера или жидких чернил переносятся на небольшую пластинку чистого стекла и направляются в лабораторию для анализа. Образцы бумаги следует индивидуально промаркировать и передать в стеклянных манжетах в лабораторию. Это важно как для сохранения целостности, так и во избежание загрязнения образцов. Следователь должен также учитывать способ изготовления бумаги, чернил и материалов для прессования, которые могли быть уничтожены.

Офсетная печать часто используется для изготовления финансовых документов с целью применения их для преступных действий. Устройства для фотографирования, негативы и печатные платы могут быть изъяты для лабораторного анализа и сравнения с подозрительными документами.

Образцы оригиналов также должны быть изъяты и переданы в лабораторию для анализа.

Документальные доказательства в расследовании финансовых преступлений

Судебные эксперты по документам, участвующим в расследовании финансовых преступлений, должны овладеть опытом в области сравнения почерка (прописными буквами или печатными), проверки пишущей машинки, чернил и тонера, анализа бумаги и волокна, отпечатков, воспроизведения исправленного или стертого материала по методам печатания, анализа пластика и голограмм. Эти анализы могут быть сложными. Сами эксперты по документам обычно вла-

деют опытом в специализированных областях, а полная проверка и анализ документа может потребовать привлечения нескольких специалистов.

В обязанности эксперта по документам входит определение подлинности документов, последовательности подготовки и следов исправлений и подделок.

Обычно эти дела связаны с банковскими документами и контрактами, кредитными карточками, квитанциями о покупке на кредитную карточку, заявлениями на получение кредитных карточек, а также документами, удостоверяющими личность, например, паспорта, свидетельства о рождении, водительские права.

Эксперт по документам должен всегда знать и изучать новейшие методы и инструменты изготовления документов и определения подделанных или фальшивых документов. Эти инструменты могут быть использованы для обеспечения следственной информации и дачи эффективных показаний в зале суда.

Методы судебной экспертизы

Судебный эксперт должен определить метод(ы), которыми пользовались для изготовления подозрительных документов. Затем их нужно сравнить с методами, применявшимися для изготовления подобных настоящих документов. В связи с этим очень важно, чтобы эксперт, проводящий анализ, был на практике знаком с коммерческим печатным процессом, компьютерными принтерами, фотокопировальными устройствами и письмом.

В судебной экспертизе обычно проводятся физический анализ и химический анализ. Физический анализ включает неразрушающие анализы, например, микроскопический, реакцию на свет, определение веса, толщины и цвета. Химический анализ является разрушающим, при помощи его проверяется наличие и состав органических и неорганических веществ. Этот анализ используется для проверки чернил, пластика, тонера, волокон и бумаги.

Судебная экспертиза важна для определения класса фотокопировального устройства (система — черно-белая, монохроматическая, трех- или четырехцветная), офсетного пресса (одно- или многоцветный) или письменных инструментов (шариковая авторучка, перьевая авторучка, маркировальный карандаш).

К обычному лабораторному оснащению или инструментам относятся микроскопы, ультрафиолетовые и инфракрасные светофильтры и освещения, тонкослойная хроматография, сканирующий, элект-

ронный микроскоп, рентгеновская флуоресцентная спектрофотометрия и база данных стандартов.

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Одним из главных методов предупреждения преступлений против государственных финансов является финансовый контроль.

Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присуща не только распределительная, но и контрольная функция. Поэтому использование государством финансов для решения своих задач обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач.

Финансовый контроль — это контроль за законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов.

Финансовый контроль присущ всем финансово-правовым институтам. Одно из основных содержаний финансового контроля — проверка правильности использования государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении бюджетных средств.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности.

Финансовая дисциплина — это четкое соблюдение установленных предписаний и порядка образования, распределения и использования денежных фондов государства, субъектов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений.

Требования финансовой дисциплины распространяются не только на предприятия, учреждения и организации, но и на государственные органы власти, органы местного самоуправления, их должностных лиц. Тем самым финансовый контроль обеспечивает интересы государства.

В Украине сформированы и действуют новые органы финансового контроля: Государственная налоговая служба, Государственный страховой надзор; функции финансового контроля осуществляют органы Государственного казначейства, Счетная палата.

Виды финансового контроля:

1. *Предварительный* — проводится до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов (проект бюджета и др.).
2. *Текущий* — выполняется в процессе совершения денежных операций (в ходе капитального строительства и др.).
3. *Последующий* — осуществляется после совершения финансовых операций (после исполнения доходной и расходной частей бюджета). В этом случае определяется состояние финансовой дисциплины, выявляются ее нарушения.
4. *Обязательный* — проводится в силу требований законодательства, например контроль со стороны законодательных органов власти за исполнением бюджета по итогам за год.
5. *Инициативный* — осуществляется по самостоятельному решению хозяйствующих субъектов.

МЕТОДЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Финансовый контроль осуществляется разнообразными методами, под которыми понимают приемы или способы, средства его осуществления. Применение конкретного метода зависит от ряда факторов, в частности от правового положения и особенностей форм деятельности органов, осуществляющих контроль, от объекта и цели контроля, оснований возникновения контрольных правоотношений и др.

Используются следующие *методы финансового контроля*: ревизии, проверки (документации, состояния учета и отчетности и т. д.), рассмотрение проектов финансовых планов, заявок, отчетов о финансово-хозяйственной деятельности, заслушивание докладов, информации должностных лиц и др.

Эти общие методы конкретизируются в методиках, правилах проведения контроля различных объектов (например, методические указания о порядке проведения ревизий сельских, поселковых, городских бюджетов; инструкции по составлению отчетности об исполнении бюджета, смет расходов бюджетных учреждений, утвержденные Министерством финансов Украины).

Основной метод финансового контроля — *ревизия*, т. е. наиболее глубокое и полное обследование финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, учреждений с целью проверки ее законности, правильности и целесообразности.

По объекту проверки различают ревизии документальные, фактические, полные (сплошные), выборочные (частичные). По организационному признаку они могут быть плановыми (предусмотрены в плане работы соответствующего органа), внеплановыми (назначены в связи с поступлением сигналов) и комплексными (проводятся совместно несколькими контролирующими органами).

При проведении документальной ревизии проверяются документы, в особенности первичные денежные (счета, платежные ведомости). Фактическая ревизия означает проверку не только документов, но и наличия денег, материальных ценностей.

Результаты ревизии оформляются актом, имеющим важное юридическое значение.

На основе акта ревизии принимаются меры по устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины; разрабатываются предложения по предупреждению нарушений государственной дисциплины; виновные привлекаются к ответственности.

При необходимости принятия срочных мер по устранению выявленных ревизией нарушений и злоупотреблений и привлечения к ответственности виновных лиц в ходе ревизии составляется отдельный (промежуточный) акт, а материалы ревизии передаются следственным органам.

Контрольные вопросы

1. На какие категории подразделяются финансовые преступления?
2. Назовите термины, связанные с мошенничеством против финансовых учреждений.
3. Какие могут быть документальные доказательства при расследовании финансовых преступлений?
4. Какие виды финансового контроля вам известны?
5. Какие существуют методы финансового контроля?

Понятийный минимум краткого конспекта лекций курса “Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект)”

АВАНСОВЫЕ ПЛАТЕЖИ — плата в бюджет налогов и внесение налоговых платежей в размерах, определенных прогнозными оценками объекта налогообложения или в фактических размерах за предшествующий период или за такой же период предыдущего года.

АВУАРЫ — все средства банка, включая иностранную валюту, его счета в иностранных банках, а также вклады частных лиц и организаций.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ — штрафные санкции, применяемые за нарушение налогового законодательства.

АКЦИЗ — вид косвенного налога на товары массового потребления.

БАЗОВАЯ СТАВКА — ставка налога без учета особенностей субъекта или вида деятельности.

БАЛАНС ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА — соотношение денежных доходов и расходов государства.

БАНК — финансовое предприятие, сосредоточивающее временно свободные денежные средства (предприятий, учреждений, организаций, граждан) с целью предоставления их в долг (в кредит) за плату (под проценты).

БАНК КОММЕРЧЕСКИЙ — основа кредитно-денежной системы страны; концентрирует большую часть финансовых ресурсов страны.

БАНК УПОЛНОМОЧЕННЫЙ — коммерческий банк, которому дано право (центральным банком) проводить кассовое исполнение государственного бюджета в системе казначейства.

БАНК ЦЕНТРАЛЬНЫЙ — эмиссионный банк, “банк банков”; проводит кредитно-денежную политику государства.

БЕЗНАЛИЧНЫЕ РАСЧЕТЫ — расчеты, осуществляемые путем перечисления сумм со счетов плательщика на счет покупателя или путем зачета взаимных требований без учета наличных денег.

БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ — превышение расходной части бюджета над его доходной частью.

ВОЗМЕЩЕНИЕ НАЛОГА — возврат средств, уплаченных в виде налога. В Украине возмещение проводится с налога на добавленную стоимость в случаях, определенных налоговым законодательством.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ — средства, формирующиеся за счет денежных взносов в государственный бюджет (бюджетных поступлений) от физических и юридических лиц, ведущих самостоятельную хозяйственную деятельность. Бюджетные поступления подразделяются на налоговые и неналоговые.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАЙМЫ — особый вид кредита, при котором государство занимает деньги у предприятий и населения (как правило, путем выпуска облигаций).

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ — финансовые ресурсы, направленные государством на развитие народного хозяйства и социальные нужды общества.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ — основной централизованный фонд денежных средств государства. Государственный бюджет строится в виде баланса.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ — сумма непогашенной задолженности государства по полученным кредитам и платы за пользование ими.

ДЕКЛАРАЦИЯ — информация плательщика об объемах объекта налогообложения и других данных, необходимых для определения суммы налога.

ДЕПОЗИТЫ — составная часть банковских авуаров: вклады предприятий, организаций, населения, хранящиеся в банке.

ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА — превышение расходов государства над доходами.

ДОТАЦИЯ — особая форма государственного финансирования, выдаваемая государством действующим предприятиям для покрытия превышения ими расходов над доходами (например, в Украине дотацию получают многие предприятия угольной промышленности; предприятия, производящие товары детского ассортимента; сельскохозяйственные предприятия).

ИСТОЧНИК НАЛОГА — доходы юридических и физических лиц, за счет которых оплачивается налог.

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ — сводный бюджет, но такой, который не подлежит утверждению Верховной Радой. Консолидированный бюджет составляется для анализа бюджетной системы в целом.

НАЛОГИ — обязательные платежи, которые взимаются государством с доходов или имущества юридических и физических лиц.

НАЛОГИ ПРЯМЫЕ — обязательные нормативные платежи с прибыли, земли, зданий и сооружений, наследства.

НАЛОГИ НЕПРЯМЫЕ — налоги, которые включаются в цену товаров или тарифов на услуги.

НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ (НДС) — основная современная форма универсального акциза, который устанавливается относительно добавленной стоимости, образованной у плательщика налога. Последняя включает фонд заработной платы, прибыль.

НАЛОГ НА ПРИБЫЛЬ — форма налога, где объектом налогообложения выступает чистый доход предприятия.

НАЛОГОВАЯ ЛЬГОТА — полное или частичное освобождение от налога какого-либо субъекта в соответствии с действующим законодательством.

НАЛОГОВАЯ СТАВКА — законодательно установленный размер налога на единицу налогообложения.

НАЛОГОВОЕ ДАВЛЕНИЕ (НАЖИМ) — отношение общей суммы налоговых сборов к совокупному национальному продукту.

НАЛОГОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО — законодательные акты, которыми устанавливаются и регулируются взимания налогов и налоговых платежей.

НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ БЮДЖЕТА — налоги с доходов предприятий, обязательные платежи в централизованные фонды (например, на социальное страхование), налоги с населения (в первую очередь подоходный налог), а также сельскохозяйственный налог.

НАЛОГОВЫЙ КРЕДИТ — отсрочка налога, который должен быть уплачен предприятием в бюджет в данном календарном году.

НАЛОГОВЫЙ МЕХАНИЗМ — совокупность правил налогообложения, устанавливаемых государством законодательным путем. Налоговый механизм определяет: кто уплачивает налоги, что подлежит налогообложению и из какого дохода, в каких единицах измеряется объект налогообложения и т. д.

НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ — различного рода платежи и сборы, доходы от внешней торговли, государственные займы, доходы от реализации билетов денежно-вещевых лотерей и др.

ОБЪЕКТЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ — доходы (прибыль), стоимость определенных товаров, отдельные виды деятельности плательщиков налогов, операции с ценными бумагами, использование природных ресурсов, имущество физических и юридических лиц, передача имущества, добавленная стоимость продукции, работ и услуг и другие объекты.

ОТЧИСЛЕНИЯ — платежи в бюджет и государственные целевые фонды, которые имеют полное (по использованию) или частичное (по содержанию) целевое назначение. Устанавливаются на определенные цели с указанием источника платежа или от определенного стоимостного показателя.

САНАЦИЯ — система мер, проводимых банком для повышения конкурентоспособности предприятий или предотвращения банкротства.

САНКЦИЯ — часть правовой нормы, указывающая на неблагоприятные последствия за нарушение нормы.

СБОРЫ — платежи юридических и физических лиц, которые устанавливаются в твердых размерах.

СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ — совокупность налогов, сборов, других обязательных платежей в бюджет, а также в другие государственные целевые фонды в установленном законодательными актами порядке.

СКИДКИ — льготы, направленные на сокращение налоговой базы.

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ — выплата денежного пособия группе лиц, достигших пенсионного возраста, а также инвалидам. Минимальный размер пенсий устанавливается на уровне не ниже “порога бедности” и подлежит индексации по мере роста розничных цен.

СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ — вид помощи, оказываемой населению в денежной форме в связи с безработицей, полной или частичной нетрудоспособностью, возникающей вследствие болезней, несчастных случаев.

СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫПЛАТЫ (“ТРАНСФЕРТЫ”) — система целевой помощи и льгот для определенных слоев общества в денежной или натуральной форме. Распространяются на инвалидов, многодетные семьи и т. д. Разновидностью социальных выплат являются стипендии учащимся.

СУБВЕНЦИЯ — особая форма государственного финансирования, вид финансовой поддержки государством отдельных отраслей и предприятий, имеющий целью восполнить недостающие им средства для решения какой-либо конкретной хозяйственной задачи.

СУБСИДИЯ — особая форма государственного финансирования, выделяемая из госбюджета отдельным предприятиям на конкретную цель (например, на финансирование фундаментальных исследований, осуществление экологических программ и т. п.).

СУБЪЕКТЫ (ПЛАТЕЛЬЩИКИ) НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ — физические и юридические лица, а также группа лиц без статуса юридического лица, на которых возложено (в соответствии с законом) обязательство платы налогов и других обязательных платежей.

ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА — сфера экономики, в которой доходы получают в нарушение действующего хозяйственного законодательства.

УКЛОНЕНИЕ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ — деятельность плательщика, направленная на неправомерное снижение суммы налогооблагаемого дохода, имущества и т. д. или полное их сокрытие.

ФИСКАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ НАЛОГОВ — формирование денежных доходов государства (доходной части госбюджета).

Список использованной и рекомендуемой литературы

1. *Албегова И. М., Емцов Р. Г., Колопов А. В.* Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / Под общ. ред. А. В. Сидоровича. — М.: Дело и Сервис, 1998.
2. *Базилевич В. Д., Баластрик Л. О.* Макроэкономика: Опор. консп. лекций. — К.: Четверта хвиля, 1997.
3. *Гега П. Т., Доля Л. М.* Основы податкового права: Навч. посіб. — К.: Товариство “Знання”, КОО, 1998.
4. *Деньги*, банковское дело и денежно-кредитная политика / Долан Э. Дж. и др.: Пер. с англ. В. Лукашевича и др. — Л., 1991.
5. *Курс экономической теории: Учеб. пособие* / Под ред. А. В. Сидоровича. — М.: ДИС, 1997.
6. *Общая теория финансов: Учебник* / Под ред. Л. А. Дробозиной. — М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995.
7. *Основы экономической теории: Учеб. пособие* / Под ред. В. Л. Ключни. — Минск: ИП Экоперспектива, 1997.
8. *Рыночная экономика: Учебник. Ч. 1 // Основы бизнеса.* — М.: Соинтэк, 1992.
9. *Рыночная экономика: Учебник. Ч. 2 // Основы бизнеса.* — М.: Соинтэк, 1992.
10. *Финансовое право: Учебник* / Отв. ред. Н. И. Химичева. — М.: БЕК, 1997.
11. *Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р.* Экономика: Пер. с англ. Е. Е. Балашовой и др. — М.: Дело, 1997.
12. *Фредерік С. Мишкін.* Економіка грошей, банківської справи і фінансових ринків: Пер. з англ. С. Панчишина та ін. — К.: Основи, 1998.

Содержание

Введение	3
<i>Тема 1.</i> Общая характеристика государственного бюджета	5
<i>Тема 2.</i> Бюджетный дефицит и государственный долг	21
<i>Тема 3.</i> Бюджетный процесс	37
<i>Тема 4.</i> Кассовое исполнение бюджета: банковская система	52
<i>Тема 5.</i> Кассовое исполнение бюджета: казначейская система	64
<i>Тема 6.</i> Роль и значение банковской системы в организации исполнения государственного бюджета	82
<i>Тема 7.</i> Сравнительная характеристика бюджетов развитых стран. Зарубежный опыт исполнения бюджета	100
<i>Тема 8.</i> Защита государственных финансов от преступных посягательств	131
Понятийный минимум краткого конспекта лекций курса “Организация исполнения государственного бюджета (экономико-правовой аспект)”	151
Список использованной и рекомендуемой литературы	155

Пропонований курс лекцій присвячений проблемам реформування процесів виконання державного бюджету в Україні. Розглянуто реальні процеси впровадження в Україні казначейської системи виконання державного бюджету. Наведено порівняльний аналіз особливостей касової банківської та касової казначейської систем виконання бюджету. Досліджено практичні організаційно-правові питання роботи казначейства, узагальнено досвід виконання бюджету за кордоном, а також висвітлено проблеми захисту бюджетних коштів від злочинних посягань.

Для викладачів і студентів економічних та юридичних спеціальностей, слухачів економічних коледжів, а також усіх, хто цікавиться питаннями реформування економічної системи України в цілому.

Навчальне видання

Осипчук Лариса Леонідівна

**ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ
(ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

Курс лекцій
(Рос. мовою)

Редактор *Г. М. Шевченко*
Коректори: *Т. К. Валицька, В. І. Чумак*
Комп'ютерна верстка *Г. В. Попович*
Оформлення обкладинки *Я. С. Уласік*

Підп. до друку 21.08.99. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 9,3. Обл.-вид. арк. 9,2.
Тираж 5000 пр. Зам. № 9-224

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)
252039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

Акціонерне товариство закритого типу "Книга"
254655 МСП Київ-53, вул. Артема, 252