

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

213

Малгожата Маркевич

**Концептуальные проблемы оценки
перераспределительной деятельности
государства и фискальной несбаланси-
рованности в период трансформации
экономики на примере Украины**

Варшава, сентябрь 2000 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Программа макроэкономической политики на Украине», финансируемого Агентством США по международному развитию (USAID).

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 2000 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-233-0

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Содержание

1. Вступление	6
2. Определение фискальной и квазифискальной деятельности	6
3. Примеры OQF и других действий, ограничивающих прозрачность публичных финансов	13
3.1. Операции центрального банка	13
3.2. Кредитно-гарантийный институт	28
3.3. Влияние внебюджетных фондов на чрезмерную сегментацию широкого государственного сектора и трудности, связанные с оценкой масштаба перераспределения	30
3.4. Операции с наличностью и взаимозачет задолженности (B33)	36
4. Попытки оценки уровня перераспределительной деятельности государства и несбалансированности сектора публичных финансов согласно различным определениям	42
5. Выводы	45
Библиография	49

Малгожата Маркевич
Консультант CASE

Окончила экономический факультет Варшавского университета. Сотрудничает с CASE с 1995 г., участвуя в экспертных проектах для правительств и центральных банков Кыргызстана (1996, 1997), Грузии (1997) и Украины (1995, 1998-2000). Темой ее исследований и публикаций является макроэкономическая политика с учетом фискальных проблем, а также взаимосвязь между фискальной и денежной политикой.

Аннотация

Оценка фискальной политики исключительно на основании величины расходов, размера публичного долга и консолидированного кассового дефицита бюджета может привести к ошибочным выводам. На Украине ограничению кассового дефицита бюджета сопутствовало снижение прозрачности публичных финансов, увеличение задолженности и использование операций по взаимозачету задолженности, выведение операций фискального характера за пределы бюджета.

Введение жестких бюджетных ограничений было заменено уменьшением прозрачности публичных финансов, выдачей разрешения на бесконтрольное развитие внебюджетных фондов, развитием неденежных форм расчетов с бюджетом, а также ограничением независимости центрального банка посредством включения его в процесс поддержки предприятий и бюджета.

Непрозрачность фискальных операций способствует сокрытию фактических размеров государственного сектора. В действительности почти не уменьшается вмешательство государства в экономику, а реформирование фискальной системы незначительно.

Настоящая работа является попыткой оценки масштаба фискальной консолидации на Украине. В ней рассматривается вопрос определения размера государственного сектора и фискальной несбалансированности, выдвинуты предложения по совершенствованию фискальных мер.

1. Вступление

Реформа публичных финансов является одним из основных элементов программ по реконструкции экономики государств, проходящих процесс трансформации. Достижение данной задачи осуществляется благодаря использованию различных способов, однако общим для всех выступает ограничение кассового дефицита бюджета. Если параллельно проводится реформа налогообложения, ряд реформ по изменению структуры расходов, реформа государственной администрации, а также приватизация, то можно считать, что государственный сектор в новой форме отвечает требованиям рыночной экономики. Однако существует другая возможность, когда ограничению кассового дефицита бюджета сопутствует снижение прозрачности публичных финансов, увеличение задолженности и использование операций по взаимозачету, выведение операций фискального характера за пределы бюджета и, в итоге, сохранение предыдущих размеров государственного сектора. Оценка фискальной политики исключительно на основании величины расходов, размера публичного долга и консолидированного кассового дефицита бюджета может привести к ошибочным выводам, поэтому правильно сделанный анализ должен учитывать все операции фискального характера.

Настоящая разработка является попыткой оценки масштаба фискальной консолидации на Украине. В ней рассматривается вопрос определения размера государственного сектора и фискальной несбалансированности, выдвинуты предложения по совершенствованию фискальных мер.

2. Определение фискальной и квазифискальной деятельности

Центральный банк страны и другие государственные финансовые и нефинансовые учреждения существенным образом могут влиять на баланс государственного сектора, не воздействуя при этом на измеряемый в

общепринятом порядке бюджетный дефицит¹; в таких случаях мы говорим о квазифискальных операциях (OQF). Монтанджис истолковывает OQF как операции по перераспределению, которые осуществляются субъектами государственной деятельности, не принадлежащими к широкому государственному сектору². К широкому государственному сектору мы причисляем государственные учреждения (институты) центрального и местного уровней, а также внебюджетные фонды, например, фонд социального страхования. В таблице 1 в систематизированном виде представлена классификация OQF.

Таблица 1. Классификация квазифискальных операций (OQF)

<p>Операции в финансовой системе:</p> <ul style="list-style-type: none"> Субсидирование кредитов <ul style="list-style-type: none"> Административное установление процента по кредитам Преференциальная редисконтная политика Кредиты с недостаточным обеспечением и сомнительные кредиты Кредитные гарантии Беспроцентные обязательные резервы Лимиты кредитования Операции по санации
<p>Операции, касающиеся валютного курса:</p> <ul style="list-style-type: none"> Система множественных валютных курсов Импортные депозиты Депозиты на покупку иностранных активов Гарантии валютного курса Субсидирование страхования от риска изменения валютного курса
<p>Операции, касающиеся сектора коммерческих предприятий:</p> <ul style="list-style-type: none"> Взимание оплат по тарифам ниже рыночных Предоставление некоммерческих услуг (напр., социальных) Ценовая политика, подчиненная бюджетным доходам Оплата поставщиков по ценам выше коммерческих

Источник: *Manual on Fiscal Transparency*, Mackenzie G. A., Stella P., *Op. cit.*

Существует много причин, по которым OQF заслуживают внимания: без учета этих операций размеры государственного сектора занижены; убытки внебюджетных учреждений, являющиеся следствием OQF, могут повлиять на стабильность финансовых рынков; OQF влияют на распределение ресурсов; в случае обусловленных обязательств³ их макроэкономический эффект опережает

¹ Mackenzie G. A., Stella P., *Quasi-fiscal Operations of Public Financial Institutions*, «Occasional Paper», No.142, IMF, 1996.

² Montanjees M., *Government Finance Statistics in the Countries of the Former Soviet Union: Compilation and Methodological Issues*, WP/95/2, IMF.

³ Обусловленные обязательства (например, гарантии по займам, гарантии валютного курса, страхование депозитов) — это обязательства с фискальными последствиями в случае возникновения в будущем определенных обстоятельств.

реализацию обязательств. ОQF изменяют распределение ресурсов, увеличивая долю государственного сектора в экономике. На практике они являются эквивалентом субсидий или же налоговых льгот. С целью сохранения прозрачности баланса государственного сектора ОQF должны быть показаны в бюджете. В долгосрочном периоде отказ от ОQF влечет за собой проведение структурных реформ.

Постулаты по корректировке бюджетного состояния на объем ОQF предлагаются многими авторами, которые занимаются проблематикой оценки финансовой сбалансированности государственного сектора⁴. Согласно Бьютеру, правильная оценка бюджетного дефицита должна учитывать сальдо всех учреждений, имеющих право на обложение налогами, на эмиссию платежных средств, а также государственной администрации. Практически это означает объединение консолидированного баланса так называемого широкого государственного сектора и центрального банка. Консолидированный результат широкого государственного сектора является итоговой суммой результатов центрального бюджета, местных бюджетов, других государственных учреждений и внебюджетных фондов, например, фонда социального страхования, приватизационного фонда. Но он не охватывает сектор государственных предприятий. Учет баланса центрального банка дает возможность оценить размеры ОQF.

Консолидация первоначального дефицита центрального банка (с учетом ОQF) с первоначальным бюджетным дефицитом является лишь половинчатым решением. Потому что существуют такие формы ОQF, которые не принимаются во внимание при использовании вышеприведенного метода, например, косвенное финансирование нерентабельных предприятий (через коммерческие банки) или выдача гарантии центрального банка коммерческому банку на погашение кредита государственного предприятия (в случае ее затребования).

Существуют такие операции центрального банка, результаты которых отражены исключительно в балансе банка (например, займы для сектора коммерческих банков или же частного сектора, которые финансируются за счет денежной эмиссии). В такой ситуации постулат консолидации балансов центрального банка и бюджета (постулат Бьютера) служит делу получения полной информации обо всех проведенных операциях фискального характера. В случае, если центральный банк осуществляет ОQF, которые влияют только лишь на счет прибылей и убытков (напр., субсидированный

⁴ Buiter W. H., *Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies under Fund-Supported Programs*, WP/97/31, IMF; Budina N., *Essays on Consistency of Fiscal and Monetary Policy in Eastern Europe*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997.

рефинансированный кредит для экспортеров), возникает более сложная ситуация. Существенными кажутся два элемента: доля прибылей центрального банка, переведенная в бюджет, и финансовые последствия данной квазифискальной операции⁵. В случае, если последствия OQF показаны в счете прибылей и убытков за финансовый год, в котором они были осуществлены, тогда они отражаются также и в бюджете (исходя из того, что существует обязанность трансферта прибылей в бюджет)⁶. Ситуация усложняется, если одно из вышеизложенных условий не выполнено. Например, если нет стопроцентного трансферта прибыли⁷, то результаты OQF частично отражаются в бюджете, а частично — в более медленном приросте резервного фонда центрального банка. Случается, что последствия некоторых OQF отражаются в счете прибылей и убытков центрального банка, но лишь с некоторым опозданием (например, последствия выданных и затребованных валютных гарантий). Для правильной интерпретации данных о размере дефицита государственного сектора, даже в случае полного трансферта прибылей центрального банка в бюджет, существенное значение имеет прозрачность финансов центрального банка. Банк либо может увеличивать прибыль за счет сокращения резервов, либо путем сокращения резервов покрывать убытки.

Насколько перевод определенной части прибылей в бюджет является повсеместной практикой, настолько это не касается убытков центрального банка, которые чаще всего ведут к снижению резервов или же покрываются за счет денежной эмиссии. В случае если центральный банк несет убытки (например, как следствие квазифискальных операций или операций по стерилизации), то отрицательный финансовый результат также должен быть переведен в бюджет, увеличивая дефицит⁸. Убытки центрального банка должны учитываться в статье бюджетных расходов в виде трансферта. Такое решение является логичным последствием перевода прибылей банка в бюджет, однако на практике это не осуществляется.

Анализ баланса центрального банка позволяет оценить размеры OQF. В соответствии с концепцией Бьютера кредит центрального банка для других секторов, а не для государственного, в условиях трансформации можно

⁵ *Manual on Fiscal Transparency*, IMF, <http://www.imf.org>; Robinson D. J., Stella P., *Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits*, in: Blejer M. I., Ke-Young Chu (eds.), *Measurement of Fiscal Impact. Methodological Issues*, «Occasional Paper», No. 59, IMF, 1988.

⁶ Недостатком такого решения является занижение доходной и расходной статей бюджета, а также отсутствие прозрачности фактических издержек OQF (Robinson D. J., Stella P., *Op. cit.*).

⁷ Обычно закон о центральном банке уточняет условия трансферта (перевода) прибылей. Часто приоритет отдается формированию резервов банка, а не переводу прибылей в бюджет.

⁸ Robinson D. J., Stella P., *Op. cit.*

признать квазифискальным трансфертом. Робинзон и Стелла аргументируют, что было бы преувеличением трактовать весь кредит частному сектору как OQF, ибо это исключает возможность осуществления центральным банком самостоятельной денежной политики по отношению к банковскому сектору (например, через операции открытого рынка). Оценку характера кредита позволяет сделать сравнение его процента с действующей рыночной ставкой. Если начисление процентов на кредит ниже рыночной ставки, то кредит можно трактовать как квазифискальную операцию центрального банка. Предоставление кредитов с преференциальным начислением процентов является одной из форм субсидирования и обычно выдается субъектам с повышенным кредитным риском. При длительном сроке бремя улучшения качества кредитного портфеля таких субъектов несет расходная часть бюджета. Другой формой OQF центрального банка являются операции по санации банков, часто связанные с системой страхования депозитов⁹. Желая обеспечить прозрачность государственного сектора, мы можем включить OQF в бюджет или компенсировать понесенные убытки. Однако единственным решением, обеспечивающим долгосрочную стабильность публичных финансов, является реформа банковского сектора.

Центральный банк, имеющий ограниченную автономию, бывает вынужден выдавать дисконтный кредит банковскому сектору для нужд преференциального кредитования «приоритетных» отраслей экономики. Вышеназванные операции носят квазифискальный характер и должны финансироваться непосредственно из бюджета.

В случае недостаточной развитости финансовых рынков кредит центрального банка, предоставляемый правительству, может быть единственным доступным способом финансирования бюджетного дефицита. Существуют три формы прямого финансирования правительства центральным банком: овердрафт на счете бюджета, прямые займы и покупка казначейских ценных бумаг на первичном рынке¹⁰. Даже если кредит начислен по рыночной процентной ставке, то при полном трансферте прибылей в бюджет правительство может пренебрегать монетарными последствиями таких операций. В такой ситуации центральный банк вынужден прибегнуть к стерилизации чрезмерного прироста денежной базы, который возник в результате увеличения кредита для правительства, обычно за счет ограничения кредита для негосударственного сектора. Деятельность центрального банка,

⁹ Mackenzie G. A., Stella P., *Op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

которая преследует цель ограничения ликвидности банковского сектора, по сути носит квазифискальный характер. Центральный банк может воздействовать на ставки начисления процентов на кредит для правительства также и косвенным образом, например посредством предоставления возможности банкам удерживать часть обязательных резервов в государственных ценных бумагах. Таким образом спрос на казначейские ценные бумаги является завышенным, что ведет к снижению их цены. Применяется и другой способ — установление высокой нормы обязательных резервов для банков, с обязательным условием хранения их на беспроцентных счетах. Центральный банк ссужает эти средства правительству по ставке ниже рыночной. Очередным примером квазифискальных операций центрального банка может быть продажа правительству свободно конвертируемой валюты по завышенному курсу. В результате имеем дело со снижением расходов государства.

Предоставление кредита правительству центральным банком без посредничества коммерческих банков является не только более простым, но также и более выгодным делом для бюджета, который намного больше выигрывает благодаря увеличению кредита правительству, чем благодаря увеличению кредита банковскому сектору. Так происходит в случае, если выполняются два условия: 1) центральный банк выдает правительству кредит по ставке ниже рыночной и одновременно не в полном объеме переводит в бюджет доходы от сеньоража, 2) рыночная процентная ставка кредита для правительства выше, чем начисление процентов на кредит для частного сектора (премия за риск неплатежеспособности правительства выше, чем премия за риск кредитования частного сектора)¹¹; осуществляя экспансивную фискальную политику, правительство предпочитает брать займы у центрального банка, ибо в таком случае оно не выплачивает премию за риск. Обеспечение независимости центрального банка не дает возможности правительству осуществлять проинфляционную политику, обеспечивающую доходы от сеньоража. Развитие финансовых рынков способствует ограничению прямого кредитования бюджета центральным банком. Одалживание правительству средств по ставкам ниже рыночных уменьшает прибыль центрального банка, а низкая прибыльность банка влияет на ограничение его автономии.

¹¹ Cottarelli C., *Limiting Central Bank Credit to the Government. Theory and Practice*, IMF, «Occasional Paper», No. 110, 1993.

В случае полного трансферта прибылей вышеперечисленные квазифискальные операции ведут к занижению доходов и расходов бюджета при неизменном дефиците. Если, однако, квазифискальные операции вызывают возникновение убытков центрального банка, то и масштаб дефицита занижен. Поэтому анализ финансовых документов центрального банка и взаимозависимости монетарных и фискальных властей должен быть неотъемлемым элементом исследования размеров государственного сектора.

Гарантии, которые выдаются центральным банком, банковским сектором или правительством, являются обусловленными обязательствами; среди них мы можем выделить кредитные гарантии (например, экспортных кредитов), гарантии валютного курса, страхования депозитов. Гарантии отражаются в финансовых документах только в момент их реализации и могут привести к существенным убыткам. Факт выдачи гарантии не влечет за собой изменений в движении наличности государственных учреждений, что делает их необычно привлекательными с политической точки зрения.

В случае предоставления центральным банком гарантий валютного курса, часто выдаваемых бесплатно, банк фактически субсидирует заемщика, снижая риск кредитора, связанный с предоставлением ссуды для правительства или других отечественных субъектов в иностранных валютах. Гарантии защищают кредитора от последствий девальвации отечественной валюты. Реализация гарантий, при девальвации отечественной валюты, ведет к сокращению иностранных активов в степени, превышающей сокращение денежной базы. В результате имущество нетто центрального банка сокращается, и банк несет убытки, которые должны являться расходом бюджета. Выдавая гарантии валютного курса, центральный банк часто допускает возможность реструктуризации долга в случае реализации этих обусловленных обязательств.

Особым случаем обусловленных обязательств является система страхования банковских депозитов. Существование такой системы способствует росту конкуренции среди банков, которые готовы осуществлять более рискованные операции, что может привести к искушениям нравственного плана. Прямые государственные гарантии страхования банковских депозитов ведут к принятию на себя дополнительного риска и могут увеличивать вероятность банковского кризиса. Ограничивающими факторами этого явления будут зависимость размера страхового взноса в систему от уровня риска и широкое предоставление информации о финансовых операциях банков¹².

¹² Alexander W., Balino J., *Financial Opening, Deposit Insurance and Risk in a Model of Banking Competition*, WP/98/97, IMF.

3. Примеры OQF и других действий, ограничивающих прозрачность публичных финансов

3.1. Операции центрального банка

Прямое кредитование экономики

Центральный банк Украины (НБУ) провел много операций квазифискального характера. Одновременно с ростом независимости банка объем OQF ограничивался. Азиатский кризис 1997 года и российский кризис 1998 года показали огромную восприимчивость украинской экономики к внешним потрясениям, а также отсутствие соответствующих адаптационных механизмов со стороны централизованной и чрезмерно регулируемой экономики. Вследствие кризисов независимость центрального банка постепенно ограничивалась, а сам банк вернулся к проведению операций, детерминированных финансовыми потребностями бюджета.

По состоянию на 1 января 1993 г. стоимость внебалансовых обязательств центрального банка, гарантированных Кабинетом Министров или НБУ, составляла 511 млн. долларов США. В то же самое время международные резервы банка были нулевыми, не существовало корреспондентских счетов НБУ в зарубежных банках, а активы НБУ в иностранных валютах, стоимостью 42 млн. долларов США, депонировались в государственном Укрэксимбанке. В таблице 2 представлена стоимость кредитов, выданных центральным банком правительству, коммерческим банкам и субъектам хозяйственной деятельности на основании решений Верховного Совета, Кабинета Министров, либо Президента.

Прессинг промышленного и аграрного лобби с целью получения поддержки со стороны государства вызывал принятие решений, подрывающих независимость центрального банка. Тем не менее, стоит отметить, что в период 1992-1999 годов центральный банк работал в условиях отсутствия закона о НБУ. Вследствие этого ежегодно происходил циклический процесс кредитования экономики, в том числе и сельского хозяйства.

В 1992 г. парламент принимал решения, адресованные непосредственно центральному банку, об эмиссии займов, имеющих характер внебюджетных субсидий. Размер займа предприятиям, предназначенного на покрытие операций по погашению задолженности и носящего характер оборотного

кредита, достиг 8% ВВП¹³. Преференциальные займы сельскохозяйственному сектору (которые должны были быть компенсацией за убытки аграрно-промышленного сектора, понесенные в результате удерживания фиксированных цен), эмитированные вследствие этой операции, составили очередные 6% ВВП. Дополнительно центральный банк выдал кредит на общую стоимость, соответствующую 1% ВВП, финансируя доплаты к цене на хлеб и зерновые продукты. Очередным инфляционным импульсом, увеличивающим дефицит бюджета, была принятая парламентом резолюция, обязывающая Министерство финансов взять кредит в центральном банке в размере примерно 8% ВВП для покрытия субсидий сельскохозяйственного и топливно-энергетического секторов, а также горнодобывающей промышленности.

В 1993 г. были приняты решения подобного рода. Общая эмиссия кредитов внебюджетного характера составила примерно 7% ВВП. В 1994 г. ослабление финансовой политики, между прочим, было результатом финансовой поддержки банков (январь 1994 г.), погашения задолженностей между предприятиями (февраль-апрель 1994 г.), поддержки сельскохозяйственного сектора в период сбора урожая (август-сентябрь 1994 г.). Проводимая с 1995 г. борьба с гиперинфляцией заставила ограничить размеры квазифискальных операций, осуществляемых центральным банком. НБУ ужесточил монетарную политику, и в результате этого были резко ограничены льготные кредиты для «приоритетных» отраслей экономики. Однако еще в 1996 г. под давлением различных групп, представляющих экономическое лобби, НБУ осуществлял эмиссию денег для подкрепления аграрного и топливно-энергетического секторов. Вышеизложенные механизмы кредитования экономики почти полностью были исключены после проведения денежной реформы (сентябрь 1996 г.).

Таблица 2. Стоимость кредитов, предоставленных центральным банком на основании административных решений

Год	Количество решений Верховного Совета и Кабинета Министров	Стоимость предоставленных кредитов в млн. грн.
1993	23	252,0
1994	12	1475,6
1995	18	2186,0
1996	5	615,0
1997	1	41,0
1998	1	17,0

¹³ Лучиньски Л., Маркевич М., *Очерк бюджетной политики на Украине в 1991-1995 гг.*, в: *Украинский путь к рыночной экономике*, под ред. М. Домбровского и Р. Антчака, CASE, Варшава, 1996.

Источник: НБУ.

Согласно Бьютеру, при экономике, которая переживает трансформацию, кредит центрального банка, предоставляемый другим секторам (не относящимся к правительственному) является квазифискальным трансфертом. В таблице 3 представлена ориентировочная оценка размеров такого кредитования. Данные отражают состояние на конец года, а не размер кредита, выданного в течение года, поэтому они являются лишь нижней границей величины выданного кредита. Несмотря на постепенное сокращение этой величины, в конце 1998 г. кредит для других секторов (не для правительственного) составлял более 1% ВВП. С 1997 г. существенно увеличился кредит частному сектору. Учитывая тот факт, что фактическая ставка начисления процентов на рефинансированные кредиты центрального банка была ниже, чем объявленная ставка (официально объявленная, см. таблицу 5), можно считать, что выдача кредита другим секторам, не относящимся к правительственному, фактически являлась субсидированием экономики.

Таблица 3. Кредит центрального банка нефинансовым государственным учреждениям (NFSI), частному сектору (PS) и банковскому сектору (CB) в млн. гривен по состоянию на конец года

Год	NFSI	PS	CB	Всего	Всего в % ВВП
1992	0,0	0,0	18,7	18,7	37,4
1993	0,5	0,2	147,7	148,4	10,0
1994	4,8	0,3	336,3	341,4	2,8
1995	0,0	0,1	665,2	665,3	1,2
1996	0,0	1,2	859,6	860,8	1,1
1997	0,0	35,0	1555,0	1590,0	1,7
1998	0,0	104,8	1365,1	1469,9	1,4
1999	0,0	154,0	1687,8	1841,8	1,4

Источник: собственные расчеты, Бюллетени НБУ.

Операции с использованием международных резервов НБУ

Среди операций НБУ, осуществленных с использованием международных резервов, можно выделить: фидуциарные¹⁴ договоры, сделки по залому резервов, депозитные сделки с правом покупки казначейских ценных бумаг, депозиты резервов золота. Основным результатом этих операций было

¹⁴ Смысл фидуциарного договора заключается в том, что владелец вклада вносит депозит в банк-посредник, который использует депозит в соответствии с инструкциями, полученными от владельца вклада.

завышение докладываемого в МВФ уровня международных резервов НБУ, создание дополнительного спроса на рынке государственных ценных бумаг и на валютном рынке, а также поддержка предприятий и банков.

Скрытой формой OQF являлись депозитные сделки центрального банка. Источником происхождения средств депозита были международные резервы НБУ. Средства депозита депонировались в иностранных банках, которые в свою очередь, согласно депозитному договору, обменивали эти средства на гривны на валютном рынке и покупали казначейские ценные бумаги украинского правительства. Доходом банка-посредника являлось комиссионное вознаграждение за выполненную услугу. Центральный банк, используя свои валютные резервы, осуществлял операции, основной целью которых было обеспечение ликвидности рынка государственных ценных бумаг и получение возможности финансирования займовых потребностей бюджета. Информация о глубине валютного рынка и рынка государственных ценных бумаг приводила в заблуждение, поскольку источником иностранного капитала являлись международные резервы центрального банка. Это позволило профинансировать дефицит бюджета в условиях фактического оттока нерезидентов с рынка государственных ценных бумаг. Искусственным образом завышенный спрос на казначейские векселя способствовал слишком низкой оценке риска, связанного с такой инвестицией, а также снижению начисления процентов на новые займы государственной казны. Информирование участников валютного рынка и рынка государственных ценных бумаг было неполным, а центральный банк манипулировал поведением участников этих рынков с целью обеспечения финансирования потребностей бюджета. Операции с использованием резервов центрального банка не способствовали удержанию стабильности отечественной валюты.

Кроме того, НБУ осуществлял операции по депонированию средств, происходящих из международных резервов центрального банка, в иностранных банках с обязательством давать их займы указанным предприятиям или банкам. Такие договоры являлись элементом поддержки предприятий и банков либо способствовали повышению докладываемого в МВФ уровня международных резервов. Иной формой поддержки украинских предприятий было организационное участие в выдаче гарантий иностранным банком. Залогом гарантий был депозит НБУ.

Центральный банк выдавал также гарантии валютного курса. Согласно подписанным договорам иностранный покупатель облигаций внутреннего государственного займа (ОВГЗ) получал право конверсии доходов, полученных

в гривнах, на иностранные валюты по заранее установленному курсу. Размер таких гарантий составлял 291 млн. долларов США¹⁵.

В период с 12 мая 1997 г. по 29 декабря 1998 г. НБУ держал часть своих иностранных активов в виде депозитов в банке Credit Swiss First Boston Cyprus (CSFBC). Владельцем акций этого банка является Credit Swiss First Boston Zurich. Оценка банков, существующих в офшорных зонах, не производится, поэтому о безопасности депозитов может свидетельствовать лишь очень высокая оценка швейцарского банка. Начисление процентов на депозиты не отличалось от действующей рыночной ставки, а банк от этих операций получал доход. Операции с CSFB носили фидуциарный характер, поскольку CSFB покупал ОБГЗ, общая стоимость которых равнялась размеру депозита НБУ.

17 ноября 1997 г., внося депозит в размере 100 млн. долларов США, центральный банк принял в залог казначейские ценные бумаги номинальной стоимостью 136 млн. долларов США («газпромówki»¹⁶)¹⁷, предоставляя правительству возможность получения новых займов на международных финансовых рынках и выхода на рынок еврооблигаций. Из-за российского кризиса и вмешательства МВФ условия договора были изменены. Вследствие этого депозит центрального банка из CSFBC был переведен в лондонское отделение этого банка; была увеличена стоимость залога и ставка начисления процентов на депозит.

Центральный банк официально аргументировал, что вышеназванные операции создали возможность получения иностранных кредитов в период февраля-марта 1998 г. на сумму, превышающую один миллиард долларов (эмиссии еврооблигаций). В соответствии с интерпретацией НБУ, центральный банк взял в залог «газпромówki» с целью изъятия их из обращения на вторичном рынке и создания выгодных условий для эмиссии новых международных обязательств Украины. Целью фидуциарных операций была активизация валютного рынка и рынка государственных ценных бумаг, а также создание впечатления у участников рынка, что не только НБУ продает доллары

¹⁵ *Agreed-upon Procedures, Report of Findings for Publication Purposes*, PriceWaterhouseCoopers, National Bank of Ukraine, April 2000, p. 35.

¹⁶ 18 марта 1995 года правительство Украины подписало с РАО Газпром договор об урегулировании задолженности по поставкам газа за период 1994-1995 годов. Согласно этому договору, за задолженность в размере 1,4 млрд. долларов США были выданы облигации.

¹⁷ Подобные операции были проведены в мае 1997 г. (стоимость депозита 100 млн. долларов США) и в январе 1998 г. (стоимость депозита 99,5 млн. долларов США). По договору от января 1998 г. депозит не был возвращен, поэтому НБУ принял «газпромówki». Вследствие этой операции ликвидные международные резервы НБУ были заменены на казначейские ценные бумаги с ограниченной ликвидностью.

США и покупает ОВГЗ. По мнению центрального банка, проведение этих операций позволило ограничить государственные расходы на обслуживание внешнего долга (была сохранена относительно низкая процентная ставка для еврооблигаций и, в случае невозвращения депозита, была бы произведена замена обязательств перед владельцами «газпромвоков» на обязательства перед банком), а также способствовало увеличению доходности иностранных активов НБУ.

Однако кажется, что возросшая доходность этих операций (по сравнению с рыночными процентными ставками) отражала лишь потенциальный риск. Кроме того, в результате операций с «газпромвоками», наступала замена внешнего долга на долг перед центральным банком. Этот способ снижения расходов на обслуживание внешнего долга переплетается с ростом расходов на обслуживание долга перед НБУ. В случае если бы иностранный банк не вернул депозит, наступило бы изменение структуры активов центрального банка, где экспансия кредита правительству была бы осуществлена за счет сокращения резервов.

16 декабря 1997 г. был подписан депозитный договор на сумму 75 млн. долларов США с правом замены депозита на ОВГЗ стоимостью 180 млн. гривен (то есть 95 млн. долларов США по курсу на день заключения договора). В силу договора CSFBC имел возможность возратить депозит путем возвращения ОВГЗ номинальной стоимостью не ниже, чем 180 млн. гривен. Согласно пояснениям Председателя НБУ в результате этой операции депонированные 75 млн. долларов США были возвращены Украине в момент, когда CSFBC приобрел ОВГЗ. CSFBC, покупая ОВГЗ, обменял средства депозита на гривны на валютном рынке, но можно предположить, что они не обязательно попали в НБУ; обменные на межбанковском рынке они могли пополнить валютные резервы коммерческих банков. На день истечения срока договора 180 млн. гривен были равноценны 80 млн. долларов США, и НБУ получил доход от этой операции. Согласно договору CSFBC имел возможность возратить депозит или ОВГЗ номинальной стоимостью не ниже, чем 180 млн. гривен. Договор был денонсирован до наступления срока его истечения (7 сентября 1998 г.) в соответствии с рекомендациями МВФ.

В данном случае центральный банк взял на себя валютный риск. Размер дохода НБУ зависел от степени девальвации отечественной валюты во время действия договора. Существовала опасность возникновения убытков.

До конца 1997 г. руководство НБУ устанавливало лимит кредита центрального банка в иностранных валютах для отечественных банков. Позднее, в результате договоренности с МВФ, эти активы перестали включаться

в международные резервы центрального банка, что повлекло приостановление данной формы кредитования банков. В отдельных случаях имели место фидуциарные договоры.

В 1996 г. Реал-банк выдавал инвестиционные кредиты клиентам энергетического сектора и других отраслей промышленности. Одновременно с ухудшением положения должников ухудшались и кредитные портфели банков. В 1997 г. НБУ заключил два фидуциарных договора общей стоимостью 15 млн. долларов США. Риск возвращения средств нес депозитарий, а гарантией были активы Реал-банка. Полученные в форме кредита средства Реал-банк инвестировал различным способом: выдавал кредиты предприятиям, делал капиталовложения на межбанковском рынке и вкладывал в казначейские ценные бумаги, а в 1998 г. отдал средства в депозит в иностранном банке. Залогом кредитных операций были акции украинских предприятий. Ухудшение ситуации на рынке капиталов снизило стоимость ценных бумаг, имеющих у Реал-банка, что повлекло за собой проблемы, связанные с возвращением займа. По мнению Председателя центрального банка причиной проблем, связанных с возвращением ссуды, была объявленная в сентябре 1998 г. неплатежеспособность правительства по казначейским ценным бумагам, в том числе также по имеющимся у Реал-банка. В срок до конца 1999 г. центральный банк должен был согласовать способ возвращения одолженных средств. По имеющимся данным на конец марта 2000 г., Реал-банк не возвратил депозита.

В рамках оказания помощи банковскому сектору НБУ еще двукратно предоставлял фидуциарные займы: Проминвестбанку Украины стоимостью 50 млн. долларов США и Кредитимпэксбанку (Москва) стоимостью 30 млн. долларов США.

Целью фидуциарного договора между НБУ и CSFBC от 24 ноября 1997 г. стоимостью 150 млн. долларов США было предъявление чистых резервов НБУ на уровне, необходимом для выполнения условий программы *Stand-by*. Согласно договору, депозит НБУ был использован на выдачу кредита Первому украинскому международному банку, который в свою очередь передал полученные средства в депозит в НБУ. В результате этих операций, в соответствии с методологией МВФ, сумма в размере 150 млн. долларов США появлялась в иностранных активах двукратно, что искусственным образом повышало докладываемый уровень резервов. В системе учета банка, однако, не было двойной бухгалтерской проводки. Процентные ставки во всех операциях были установлены на одном и том же уровне. Дополнительные расходы связаны были только лишь с суммой комиссионного вознаграждения CSFBC за проведение операции. Одолженные средства были возвращены НБУ согласно

условиям договора, а Украина получила очередные транши кредитов МВФ и Всемирного банка. Сделка была совершена в ноябре 1997 г. На рубеже 1997-1998 годов, зависив фактический уровень резервов, Украина получила три транша кредита МВФ, выплата которых не произошла бы, если бы были сообщены правдивые данные¹⁸.

Постановлением Кабинета Министров от 8 февраля 1997 г. Банку Украина была делегирована обязанность осуществления операций с государственными ценными бумагами, доход от которых должен был стать источником выплаты компенсаций людям, которые были остербайтерами и считаются жертвами нацизма. Был создан специальный фонд, и в марте 1997 г. Банк Украина начал его обслуживание. Задолженность фонда «Взаимопонимание и примирение» перед работавшими на принудительных работах составляла 85,2 млн. немецких марок. Согласно фидуциарному договору между НБУ и CSFBC, Банк Украина получил от CSFBC сумму 175 млн. немецких марок. Полученные Банком Украина средства были конвертированы в гривны и предназначены на покупку ОБГЗ (на первичном и вторичном рынках) с целью выполнения задач, предусмотренных постановлением. Доход от ОБГЗ предполагалось использовать на выплату компенсаций. С целью выполнения постановления Президента Украины от 12 марта 1998 г. по ускорению выплат бывшим остербайтерам, НБУ досрочно выкупил ОБГЗ у Банка Украина по номинальной цене, что дало возможность Банку Украина досрочно вернуть кредит CSFBC, а фонду — выплатить компенсацию работавшим на принудительных работах. Схема этого договора была похожа на вышеизложенные, средства из валютных резервов центрального банка использовались, с участием посредников, на покупку ОБГЗ. Доходы от операций с казначейскими векселями в данном случае попадали в фонд, который обслуживался Банком Украина. Одновременно был превышен декларируемый уровень резервов.

В период 1997-1998 годов CSFBC сделал капиталовложения более чем на 500 млн. долларов США в украинские казначейские ценные бумаги, частично через кипрское отделение.

Операции с использованием резервов центрального банка являлись предметом расследования, проведенного специально созданной с этой целью парламентской комиссией, результаты которого были представлены в мае 1999 г. Председатель центрального банка Виктор Ющенко публично опроверг обвинения комиссии, утверждая, что осуществленные операции

¹⁸ *Allegations about the Use of Ukraine's International Reserves*, IMF, «News Brief», No. 00/15, March 14, 2000.

соответствовали стандартным действиям центральных банков и характеризовались низким уровнем риска.

По поручению центрального банка фирма PriceWaterhouseCoopers произвела аудиторскую проверку операций центрального банка с использованием резервов по состоянию на 31 декабря 1996 г. и за период с 31 июля 1997 г. по 31 января 1998 г. Аудит показал, что в конце 1997 г. НБУ завысил размеры своих резервов благодаря фидуциарным операциям (более чем на 500 млн. долларов США в проверяемом периоде) и расчетам международных резервов по методике, не отвечающей положениям меморандума, подписанного с МВФ. Между тем анализ не показал, использовались ли кредиты, получаемые от МВФ, согласно предназначению. По мнению представителей МВФ практика завышения резервов позволила Украине получить кредиты *Stand-by*, которые в противном случае ей, возможно, и не были бы предоставлены.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что центральный банк, осуществляя фидуциарные операции, поддерживал бюджет посредством покупки казначейских ценных бумаг, рискуя своими валютными резервами. На этих операциях зарабатывали посредники. МВФ и участники рынка государственных ценных бумаг были введены в заблуждение. Официальная информация об уровне резервов и размере кредита правительству была неточной, поскольку она не учитывала участия этих резервов в квазифискальных операциях и фидуциарных сделках, целью которых было завышение декларируемого уровня международных резервов НБУ. Дополнительно надо подчеркнуть, что центральный банк выдавал гарантии валютного курса нерезидентам, приобретающим ОВГЗ. Он также совершал сделки, в которых использовались международные резервы центрального банка, для выдачи кредитов государственным предприятиям и коммерческим банкам. Только тщательный аудит всех фидуциарных операций НБУ позволил бы отразить обвинения в трансферте прибылей от этих операций за пределы банка. Согласно экономическим критериям, изложенные операции центрального банка носили характер квазифискальных операций.

Связи центрального банка с бюджетом и коммерческими банками

В условиях недостаточного развития финансовых рынков, кредит центрального банка правительству был основным способом финансирования бюджетного дефицита. Центральный банк был не в состоянии стерилизовать эмиссию денег в форме кредитов для правительства и «приоритетных» отраслей экономики. Результатом такой политики стала гиперинфляция 1993 года. Введение в действие рынка государственных ценных бумаг в первом

квартале 1995 г. открыло возможность постепенного отхода от прямого кредитования бюджета центральным банком (таблица 4). До ноября 1997 г. покупателями казначейских ценных бумаг на первичном рынке были коммерческие банки и нерезиденты. Удельный вес других резидентов, не банков, оставался незначительным.

Таблица 4. Источники финансирования бюджетного дефицита (в %)

Год	Прямые кредиты НБУ	Иностранные кредиты	Казначейские ценные бумаги
1995	72,7	19,8	7,4
1996	40,2	22,8	37,0
1997	1,6	26,7	71,7
1998	0,8	68,0	31,2
1999	0,1	13,7	86,2

Источник: Украина: от хрупкой стабилизации к финансовому кризису, под ред. М. Домбровского, «Исследования и анализ», № 158, CASE, 1999; «Ukrainian Economic Trends».

После азиатского кризиса, осенью 1997 г. центральный банк стал принимать участие в торгах казначейских ценных бумаг на первичном рынке, возмещая отплывающий спекулятивный капитал. С этого момента стоимость закупок НБУ постоянно увеличивалась. Накануне российского кризиса, 21 августа 1998 г. во владении центрального банка находилось 63% выпущенных облигаций. Сначала центральный банк покупал ОВГЗ с наиболее долгим сроком выкупа. Начисление процентов на такие ценные бумаги было ниже рыночной ставки. Правительство, имея поддержку со стороны НБУ, выпускало казначейские ценные бумаги с начислением процентов по ставкам ниже рыночных. Это дало возможность снизить расходы по обслуживанию государственного долга и удержать остальные расходы государственного бюджета на уровне, превышающем фактические возможности их финансирования. Кроме того, такая практика поддержки бюджета фактически означала дополнительную денежную эмиссию. Центральный банк стерилизовал чрезмерный прирост базы денежной массы и ограничивал ликвидность банковского сектора (благодаря операциям открытого рынка). Можно утверждать, что действия НБУ по сути носили квазифискальный характер (см. раздел 2).

Другой формой поддержки рынка государственных ценных бумаг была выдача центральным банком гарантий валютного курса иностранным инвесторам. Политика гарантий была весьма непрозрачной. Примером таким операций являются сделки конца 1998 г. В октябре 1998 г. Министерство финансов произвело конверсию государственного долга, остающегося в руках нерезидентов. Казначейские обязательства, принадлежащие нерезидентам,

были заменены на еврооблигации (деноминированные в иностранной валюте, со сроком погашения в сентябре 2000 г., со ставкой фиксированного дохода 20% в долларах США) или на облигации с купоном 22% (деноминированные в гривнах, со страховым купоном *hedge*, который гарантировал доход в валюте в размере 22%) — со сроком погашения также в 2000 г. Нерезиденты конвертировали 1035 млн. гривен в еврооблигации и 35,6 млн. в гривенные облигации с гарантированным доходом. В начале 2000 г. еврооблигации были включены в перечень обязательств, которые украинское правительство надеется реструктуризировать (в данном случае еще раз).

Осенью 1998 г. была реструктуризирована часть портфеля ОВГЗ коммерческих банков и закрыт межбанковский валютный рынок. Следствием этих действий было значительное ухудшение ликвидности сектора коммерческих банков. С этого момента центральный банк остался чуть ли не единственным покупателем казначейских ценных бумаг на первичном рынке. В ноябре и декабре 1998 г. НБУ был единственным покупателем ОВГЗ с процентной ставкой примерно 40%. Рост участия НБУ на первичном рынке вел к эмиссии денег, так как центральный банк продлил срок выкупа ОВГЗ, инвестируя все больше и больше. В 1997 г. НБУ закупил на первичном рынке ОВГЗ стоимостью 1,1 млрд. гривен (14% эмиссии), в 1998 г. — уже 5,6 млрд. гривен (71,3% эмиссии) и в 1999 г. — 3,8 млрд. гривен.

По состоянию на 1 января 1998 г. в портфеле НБУ находились ОВГЗ стоимостью 1,6 млрд. гривен, год спустя — 6,3 млрд. гривен. В середине 1999 г. НБУ уже имел в своем портфеле ОВГЗ стоимостью 15 млрд. гривен (вместе с процентами), то есть 88% казначейских векселей, находящихся в обращении. В течение шести месяцев 1999 г. портфель НБУ увеличился на 5,7 млрд. гривен. По состоянию на 1 января 2000 г. центральный банк владел 10,6 млрд. ОВГЗ.

Кредитование бюджета центральным банком привело к возникновению долга Министерства финансов перед НБУ. После российского кризиса были начаты переговоры относительно реструктуризации задолженности, и в начале 1999 г. долг в размере около 8,6 млрд. гривен был реструктуризирован. Существует еще текущая задолженность перед НБУ по ОВГЗ, которую Министерство финансов обслуживало нерегулярно, а в период с конца октября до ноября 1999 г. вообще прекратило ее обслуживание. В начале 2000 г. правительство выплатило проценты по долгу перед НБУ, но, однако, не урегулировало взносов платежа. Задолженность в размере более 500 млн. гривен была конвертирована в векселя¹⁹.

¹⁹ «Financial News», 1/2000.

С середины 1997 г. бюджет начал терять основной источник финансирования дефицита, каким был иностранный спекулятивный капитал. Центральный банк, кроме покупки ОВГЗ на первичном рынке, в ноябре 1997 г. разрешил коммерческим банкам включать ОВГЗ (приобретенные с середины ноября и находящиеся в портфеле банка до момента выкупа) в обязательные резервы, косвенно снижая таким образом уровень резервов. После российского обвала в 1998 г. НБУ, желая ограничить ликвидность банковского сектора, отменил разрешение на включение ОВГЗ в обязательные резервы и повысил ставки резервирования. Банки со значительным удельным весом ОВГЗ в активах²⁰ почувствовали серьезные проблемы с ликвидностью. Центральный банк увеличил размер рефинансирования этих банков.

НБУ, рефинансируя банковский сектор²¹, часто выдавал кредит по ставке ниже действующей учетной ставки (таблица 5). Индивидуальный подход к проблемам банков позволил договариваться о начислении процентов на кредит в зависимости от положения банка на рынке. В критических моментах центральный банк повышал уровень обязательных резервов, но в то же время он уступал воздействию самых сильных банков, допуская невыполнение резервов и выдавая им рефинансированный кредит, часто по процентной ставке ниже официальной. Рост кредита банковскому сектору самым значительным был в декабре 1997 г. и сентябре 1998 г., когда, с одной стороны, была поднята ставка обязательных резервов, а, с другой, центральный банк увеличил рефинансирование банков.

Таблица 5. Начисление процентов на кредиты центрального банка

Год	Официальная ставка ⁶	Фактическая				
		Всего	Кредитные торги	Ломбардный кредит	Операции репо	Другие
1992 ^a	80,0	–	–	–	–	–
1993	190,0	68,5	–	–	–	68,5
1994	225,9	124,9	264,0	–	–	115,2
1995	131,0	82,1	83,0	110,0	–	60,4
1996	62,3	51,8	52,6	64,4	–	41,0
1997	24,6	25,2	21,7	31,4	21,8	19,7
1998	61,6	52,7	–	54,4	54,1	47,8
1999	50,0	44,0	–	61,1	59,7	33,0

^a На конец года.

⁶ Годовая средневзвешенная.

²⁰ Удельный вес ОВГЗ в активах банков в середине 1998 г. составил 12% или примерно 30-40% ликвидных активов, а под конец 1998 г. всего лишь 8% активов. Существовали банки, в портфеле которых ОВГЗ было больше, чем средняя величина, характерная для всего сектора.

²¹ Рефинансирование банков осуществлялось на кредитных торгах (с 1994 г.), при выдаче ломбардного кредита (с 1996 г.) и посредством операций репо под залог ОВГЗ (с 1997 г.).

Источник: Бюллетени НБУ.

Закон о НБУ регулирует вопросы политики по рефинансированию. В статье 42 предусмотрено право на выдачу кредита банкам, переживающим трудности с ликвидностью, с начислением процентов по ставке не ниже рефинансированной ставки центрального банка.

Для полной оценки взаимозависимости, существующей между центральным банком и бюджетом, необходимо выяснить вопрос трансферта прибылей. В условиях отсутствия закона о НБУ проблема трансферта прибылей решалась ежегодно при принятии бюджета. Размер трансферта определялся в квотном порядке. В бюджете на 1997 г. был предусмотрен трансферт прибылей НБУ в бюджет в размере 200 млн. гривен, выполнено 92,5 млн. гривен. Бюджет на 1998 г. предусматривал трансферт в размере 200 млн. гривен прибылей центрального банка. По данным Казначейства в первой половине года было переведено 135 млн. гривен текущих прибылей. После внесения поправок в бюджет плановый размер трансферта был увеличен до 400 млн. гривен. В июле 1998 г. центральный банк перевел около 180 млн. прибылей в государственный бюджет. Всего в 1998 г. по этой статье в бюджет была переведена сумма 375 млн. гривен. В бюджете на 1999 г. трансферт прибылей не был предусмотрен (по всей вероятности из-за нерешенного вопроса по обслуживанию существующей задолженности правительства перед НБУ), а в бюджете на 2000 г. запланирован трансферт в размере 500 млн. гривен.

Принцип ежегодного определения размера трансферта прибылей центрального банка не обязывал НБУ переводить полную сумму прибыли. В этой ситуации результаты квазифискальных операций частично отражались в государственном бюджете, а частично - в более медленном приросте резервного фонда банка. Оценку взаимосвязи государственного бюджета и НБУ затрудняет сделать непрозрачная информационная политика банка, который не печатает информацию о финансовых результатах.

Закон о центральном банке, принятый в мае 1999 г., регулирует принцип трансферта прибылей НБУ в бюджет. В соответствии со статьей 5 центральный банк ежегодно должен составлять предварительную смету, в которую вносятся планируемые доходы и расходы. В случае если доходы превышают расходы, на следующий год сумма, соответствующая разнице, переводится в бюджет. Если же расходы превышают доходы, то разница должна быть переведена из бюджета. Данное правило закона следует рассматривать как необычайно прогрессивное, особенно в контексте трансферта из государственного бюджета на покрытие убытков. Единственной проблемой является факт несоблюдения

действующего закона. С момента принятия закона о НБУ многие из его правил не выполняются. Президент не назначил членов Совета НБУ в обусловленный срок. Не соблюдается также статья 54 (которая запрещает прямое кредитование бюджета), ибо центральный банк после принятия закона не прекратил финансировать бюджет посредством покупки ОВГЗ на первичном рынке (он продолжал делать это вплоть до конца 1999 г.).

Очередным важным вопросом является обслуживание бюджетных счетов. Решением Кабинета Министров от 21 января 1998 г. нескольким коммерческим банкам было предоставлено право на обслуживание бюджетных счетов. В марте и мае 1998 г. Казначейство подписало договоры с коммерческими банками, которые определили условия обслуживания счетов: начисление процентов на финансовые средства составляло 50% учетной ставки НБУ, расчет делался исходя из среднего дневного состояния счета; банк производил платежи без взыскания сборов; банк был обязан покупать ОВГЗ стоимостью 15% капиталов банка; доходы, полученные от ОВГЗ, в 90% должны были быть реинвестированы в казначейские ценные бумаги²². На обслуживание счетов бюджета получило право шесть коммерческих банков: Укрсоцбанк, Банк Украина, Сбербанк, Укрэксимбанк, Аваль и Проминвестбанк. Избранные банки были также агентами эмиссии сберегательных казначейских ценных бумаг, выпущенных в 1998 г.

В августе 1998 г. было принято решение лишить Проминвестбанк права на обслуживание бюджетных счетов. Причиной такого решения являлось невыполнение условий договора с Казначейством по покупке ОВГЗ. Однако до расторжения договора с Проминвестбанком не дошло. На состоявшейся встрече председатель Проминвестбанка и премьер-министр Пустовойтенко согласовали, что договор будет действовать и впредь, но Проминвестбанк выдаст кредит Госкомрезерву в размере 17 млн. грн. на льготных условиях. Меморандум, подписанный украинским правительством с МВФ, обязывал консолидировать счета государственного бюджета в НБУ. Согласно договору перевод бюджетных счетов в центральный банк и его региональные отделения должен был состояться до 1 июля 1999 г., однако до конца 1999 г. условия договора не были выполнены. В соответствии с принятым законом о НБУ Кабинет Министров Украины обязан держать средства государственного бюджета и внебюджетных фондов в НБУ на счетах Казначейства (статья 31). До сих пор в Казначейство не переведены счета органов местной власти, а также Пенсионного фонда. Ориентировочно установленный срок такой операции — 2001 г.

²² «Herald», 2/1999; «Financial News», 28/1998.

В начале 2000 г. депозиты бюджетного сектора составляли более 1/3 пассивов банковской системы. Около 50-80% средств бюджета находится на депозитах в системных банках (имеющих активы более чем на 1 млрд. гривен, в том числе шесть банков, которые подписали договоры с Казначейством об обслуживании бюджетных счетов). Остальная часть средств попадает в другие банки, которые, в основном, управляют средствами местных и муниципальных бюджетов.

Обслуживание бюджетных счетов коммерческими банками дало им возможность зарабатывать деньги, используя бюджетные средства. Заработанные банками средства являлись утраченными доходами бюджета. Банки, обслуживающие бюджетные счета, могли идти на большой риск, рассчитывая на то, что правительство не позволит им обанкротиться. Взамен за право на обслуживание бюджетных счетов банки были обязаны держать портфель казначейских векселей. Таким образом искусственно завышался спрос на ОВГЗ. После реструктуризации во владении коммерческих банков находился солидный портфель ОВГЗ. Эти банки постоянно не выполняли условия по обязательным резервам, ослабляя действие этого инструмента денежной политики. Возникла ситуация, при которой существует группа банков, получающих доходы в основном от операций с бюджетными средствами. Навыки борьбы за коммерческих клиентов у этих банков минимальные, а их финансовое положение также выглядит не лучшим образом (из-за большого неликвидного портфеля ОВГЗ). Описанные связи между центральным банком, бюджетом и коммерческими банками не прозрачны.

После ограничения прямого кредитования экономики центральным банком, бремя кредитования аграрно-промышленного сектора было перенесено на коммерческие банки. Министерство аграрной политики оценивает годичный спрос сектора на кредит в 20-25 млрд. гривен. В январе 2000 г. Министерство аграрной политики обратилось к коммерческим банкам с просьбой выдать кредит сельскохозяйственному сектору в размере 600 млн. гривен на следующих условиях: частичные взносы по выплате долга и инфляционный компонент начисления процентов должны погашать заемщики, а начисление процентов на кредит (около 250-300 млн. грн.) должен погасить центральный бюджет. Банк Украина обратился к НБУ, прося выдать кредит для кредитования сельского хозяйства. Центральный банк отказал, заявляя, что он будет рефинансировать только те банки, у которых нет задолженности в НБУ (Банк Украина не отвечает этому требованию). Согласно данным НБУ, задолженность аграрного сектора в коммерческих банках составляет 1,7 млрд. гривен. На 1 января 2000 г. задолженность аграрного сектора перед бюджетом составляла

6,1 млрд. грн., задолженность перед частным сектором — 7 млрд. грн., а задолженность по зарплате — 2 млрд. грн. Правительство Виктора Ющенко предлагает эмиссию специальных векселей для расчетов между банками и аграрным сектором, что означает эмиссию денежных суррогатов. Премьер-министр, выступая перед банками с просьбой кредитовать сельское хозяйство, указывает на существующую сверхликвидность банковского сектора²³. 25 февраля 2000 г. Кабинет Министров выдал распоряжение, согласно которому из бюджета коммерческие банки будут получать покрытие 50% учетной ставки НБУ от начисления процентов на кредиты, предоставленные аграрному сектору.

3.2. Кредитно-гарантийный институт

20 мая 1999 г. указом Президента был создан Кредитно-гарантийный институт (КГИ) по вопросам поддержки малого и среднего предпринимательства. За выполнение указа совместно отвечают НБУ и Государственный комитет по вопросам развития предпринимательства. Основными задачами нового учреждения должны быть кредитная и консультационная деятельность для малых и средних предприятий, осуществляющих производственную деятельность, а также предоставление кредитных гарантий. В соответствии с указом, Кабинет Министров в трехмесячный срок обязан внести паи государственной казны стоимостью 50 млн. гривен в виде казначейских ценных бумаг и основных фондов. Были приложены огромные организационные усилия по разработке концепции функционирования и по созданию основных структур будущего учреждения. На собрании учредителей 9 сентября 1999 г. была принята большая часть необходимых решений. В 1999 г. процесс регистрации учреждения не был закончен, и оперативная работа не началась.

Институт должен выдавать гарантии коммерческим банкам и другим кредитно-финансовым учреждениям по возвращению кредитов предпринимателям. Для покрытия возможных убытков должен быть создан резервный фонд в размере 25% уставного фонда, который ежегодно должен увеличиваться по крайней мере на 5% чистой прибыли. Уставный фонд должен составлять 4 млн. грн., а акции на такую стоимость должны быть поделены среди учредителей. Учредители имеют право пользоваться услугами Института в первоочередном порядке. Учредителями должны быть примерно 20 коммерческих банков и несколько предприятий. Негосударственные учредители должны внести около 40 млн. грн. в виде имущества (по балансовой стоимости).

²³ «Бизнес», 8/2000.

Планируется следующий механизм работы: банк отправляет своих клиентов в КГИ за гарантиями и, если они будут выданы, банк предоставляет кредит. Сначала банками, имеющими законное право на взаимодействие с КГИ, будут его учредители. Кредитные ставки будут приближены к рыночным. Допускается возможность снижения кредитного процента добросовестным заемщикам, но перерасчет будет делаться при внесении последнего платежа кредита и при условии, что предыдущие погашения делались своевременно. Сначала КГИ должен кредитовать клиентов банков-учредителей, которые уже пользовались услугами банка, а кредиты и гарантии должны выдаваться исключительно промышленному сектору.

Создание этого учреждения должно способствовать увеличению кредитования реального сектора экономики. Существует убеждение, что кредитная деятельность банков ограничена в основном из-за высоких процентных ставок. Однако возникают некоторые сомнения, связанные с КГИ. Согласно основной концепции, клиентами института должны быть субъекты, направляемые коммерческими банками. Это означает, что кредитный риск КГИ будет брать на себя. Не неся полной ответственности за кредитную политику, банки могут реализовывать проекты, отличающиеся высокой степенью риска. Кредитование клиентов, которые уже пользовались услугами банков, должно осуществляться банковским сектором, поэтому что уже существует кредитная история предпринимателя, позволяющая оценить его кредитную способность. Сомнение вызывает первоочередное кредитование клиентов учредителей и самих учредителей КГИ. Это может привести к злоупотреблениям. Следует ожидать, что будут реализовываться проекты с высокой степенью риска. Учредители будут заинтересованы в кредитовании их проектов, ибо размер кредитов и гарантий, которые можно получить, может во много раз превышать стоимость внесенных паев. Дополнительно следует отметить, что во всей этой идее бытует уверенность в превосходстве производственной сферы над сектором услуг. Основным учредителем КГИ остается государство и в случае возникновения убытков можно ожидать, что бремя возвращения гарантий будет перенесено на бюджет (несмотря на устав КГИ, в котором написано, что государство не отвечает за обязательства Института).

Создание такого учреждения противоречит принципу фискальной прозрачности и способствует созданию новых обусловленных обязательств бюджета. Издержки возможной санации банков должен будет нести бюджет. У украинских банков очень высокий процент безнадежных кредитов в активах (более 20%), и эти банки только учатся делать оценку кредитного риска. Возникновение КГИ не будет стимулировать учебу подобного рода, портфель

безнадежных долгов может возрасти, что повысит затраты реструктуризации банковского сектора, которые должен будет нести бюджет.

3.3. Влияние внебюджетных фондов на чрезмерную сегментацию широкого государственного сектора и трудности, связанные с оценкой масштаба перераспределения

По данным Счетной палаты Верховного Совета, в начале 1999 г. существовало более 1500 внебюджетных фондов (ВФ), созданных правительством, министерствами и государственными комитетами, предприятиями, органами местной власти (600 фондов на местном уровне), а также бюджетными организациями. В 1998 г. доходы этих фондов составляли более 4 млрд. гривен. Данные НБУ, полученные на основании анализа банковских счетов, свидетельствуют о существовании 829 фондов, а данные Статистического комитета — лишь 683 (по состоянию на 1 января 1999 г.).

Существование ВФ уменьшает прозрачность публичных финансов и увеличивает фактическое налоговое обременение, повышая издержки производства (например, издержки производства электроэнергии из-за обязанности внесения взносов в ВФ, созданные Министерством энергетики и Министерством угольной промышленности²⁴). ВФ часто создаются с целью уклонения от налогообложения. Органы власти на местах практикуют применение налоговых льгот взамен за денежное подкрепление, например, благотворительных местных фондов. ВФ используются для предоставления различных социальных услуг и сокрытия бюджетной задолженности по выплате заработной платы и пенсий. Отсутствие законодательства, регулирующего функционирование ВФ, дает возможность использовать средства с применением методов, далеких от уставных целей фонда. Примером может быть деятельность Инновационного фонда. Взносы в фонд должны предназначаться на исследования в области науки и техники. Тем временем большая часть доходов фонда тратится на выплату задолженности по зарплате в государственном секторе.

Основным источником доходов ВФ являются взносы предприятий и организаций. Доля взносов из бюджета и от домашних хозяйств весьма незначительна. Большая часть расходов ВФ предназначалась на уставные цели,

²⁴ Paseka L., *Non-budgetary/Extra-budgetary Funds in Ukraine*, IIID, 1999, неопубликованный меморандум. Согласно данным Счетной палаты, источником взносов предприятий энергетической отрасли в ВФ была их прибыль. Предприятия включали стоимость заплаченных взносов в тарифы по электроэнергии. Таким образом, стоимость продаваемой электроэнергии ежегодно возрастала примерно на 300 млн. гривен.

однако, кажется, что ВФ могут использоваться правительством для осуществления бюджетных платежей с целью уменьшения официальных данных о размере государственного сектора²⁵. ВФ выдают кредиты из своих средств. Начисление процентов на них происходит в самоуправном порядке и обычно по ставкам ниже ставки рефинансированного кредита НБУ. Предоставляются также и бесплатные кредиты. Не существует даже ориентировочная оценка размеров такого кредитования и его возвращения.

Предпринимались попытки по проверке использования средств ВФ. Одним из условий выдачи кредита *EFF* МВФ было включение ВФ в бюджет. В бюджете на 1999 г. было предусмотрено включение средств всех государственных и местных ВФ в бюджет (кроме Пенсионного фонда и Фонда социального страхования). Тем не менее, это не было выполнено. Согласно постановлению Кабинета Министров от 17 февраля 1999 г., обслуживание ВФ должно было быть перенесено в Казначейство до 1 сентября 1999 г. Данное условие не было выполнено. Учреждения, создающие ВФ, не заинтересованы в раскрытии полной информации об их деятельности. Отсутствие нормативно-правовых актов и исполнительных механизмов повлияло на то, что движение средств ВФ в 1999 г. не было урегулировано. Возникали новые ВФ, создаваемые также и органами исполнительной государственной власти, вопреки положениям бюджетного закона на 1999 г. Бюджет на 2000 г. содержит положение о включении в бюджет всех ВФ, в том числе и создаваемых бюджетными организациями. С этой целью государственный бюджет был разделен на два фонда: общий и специальный (ВФ, в том числе и Фонд социального страхования). В бюджете было предусмотрено, что доходы по этой статье составят 4685 млн. гривен. Расходы из специального фонда бюджета могут осуществляться исключительно со счетов бюджетных организаций, находящихся в Казначействе. Существуют две угрозы. Может оказаться, что как и в предыдущие годы, положения бюджетного закона попросту не будут выполнены. Кроме того, трудно ожидать их реализации в условиях отсутствия полного учета таких фондов. Ни один орган государственной администрации не имеет полной информации о ВФ и объеме их работы, и, кроме того, никто из бенефициаров фондов не заинтересован в раскрытии информации о направлении и объеме их деятельности.

Существующие ВФ можно поделить на четыре категории.

1. Государственные внебюджетные фонды. Фонд социального страхования (целевой, не включенный в бюджет, сбалансированный),

²⁵ Paseka L., *Op. cit.*

Пенсионный фонд (в 1997 г. фонд был исключен из бюджета), Фонд охраны окружающей природной среды (целевой, с 1998 г. все отделения фонда были включены в бюджет), Фонд государственного имущества, Фонд защиты труда, Чернобыльский фонд, Фонд коммунальной собственности, Фонд содействия производству и внедрению приборов учета потребления газа в быту.

Интересен Инновационный фонд, созданный в 1992 г. с целью содействия развитию и использованию научных и технических достижений. Свою деятельность он начал в 1993 г., у него имеется 27 региональных отделений. Взносы в фонд составляют 1% от стоимости продажи. Механизм внесения оплат в фонд ежегодно определяется в бюджете (с 1995 г.), что противоречит закону «О системе налогообложения». Большая часть средств используется на погашение задолженности по заработной плате и пенсиям в государственном секторе. Остальная часть предназначается на финансирование инвестиционных проектов и попадает к субъектам хозяйственной деятельности в форме кредитов. Возвращается всего лишь около 35% средств²⁶. Сбор в Инновационный фонд является налогом с оборота, который взимается почти со всех субъектов хозяйственной деятельности. В 1998 г. в фонд было собрано около 900 млн. грн., из чего почти 500 млн. было использовано на погашение задолженности бюджета, а не на уставные цели. В 1999 г. были запланированы поступления в размере 739,9 млн. гривен. В бюджете на 1999 г. ожидаемые взносы были разделены в такой пропорции: 25% на уставные цели, а остальное — на погашение задолженности по социальным выплатам. В 1999 г. в бюджет по этой статье поступило 1065,9 млн. грн. Взимание этого налога очень высокое (свыше 100% плана) и по этой причине, несмотря на несоответствие законодательству, правительство не намеревается отказываться от данного источника бюджетных доходов. В бюджете на 2000 г. запланированные доходы по этой статье составляют 1182,9 млн. грн., что равно 2,9% доходов консолидированного бюджета. Сборы в государственный Инновационный фонд в бюджете на 2000 г. были включены в общий фонд²⁷. Следовательно, можно ожидать, что средства, собранные таким образом, будут расходоваться, как и в предыдущие годы, на общие цели, т.е. на погашение задолженности по зарплате и пенсиям.

2. Внебюджетные фонды министерств и ведомств. Ни один государственный орган не располагает полной информацией о количестве таких

²⁶ Согласно данным Счетной палаты, в 1997 г. возвращено лишь 2,6% выданных кредитов.

²⁷ В бюджет на 2000 г. включены внебюджетные средства организаций, содержащихся за счет бюджетных средств. В связи с этим бюджет делится на две части: общий фонд и специальный фонд (содержащий статьи доходов и расходов внебюджетных фондов).

фондов и имеющихся у них средствах. Только в Казначействе имеются фрагментарные данные, сообщенные некоторыми министерствами. Достоверность этих данных слишком низка, поскольку, например, по данным Казначейства, Министерство внутренних дел не имеет ВФ, чего не подтверждают проверки Счетной палаты Верховного Совета. Если возьмем Министерство экономики и Государственный комитет связи, то Кабинет Министров выдал разрешение на содержание аппарата министерства за счет прибыли организаций, подчиненных министерству. Новый статус министерства довольно трудно сформулировать, так как ему присущи черты одновременно и государственного органа, и предприятия. В соответствии с законом «О бюджетной системе Украины» деятельность органов государственной исполнительной власти должна финансироваться из государственного бюджета. Даже на основании неполной информации можно утверждать, что средства, предназначенные на содержание министерств и ведомств, отраженные в бюджете, являются вторым по размеру (после ВФ) источником их доходов²⁸.

В силу действующего законодательства взносы в отраслевой фонд не являются обязательными. Однако имеются примеры, противоречащие этому принципу. Сборы в «Государственный специализированный фонд финансирования общегосударственных расходов на авиационную деятельность и участие Украины в международных авиационных организациях» взимаются с лицензий и сертификатов, а также с каждого заграничного билета и каждой тонны багажа²⁹. При таком положении вещей, предприятия, преодолевающие государственную монополию на авиаперевозки, вынуждены вносить различные оплаты в отраслевой ВФ. Средства, собранные в фонд, используются на взносы в международные авиационные организации, на содержание служащих отрасли и на административные расходы Укрaviaции. До конца 1999 г. 20% взносов, уплаченных в ВФ, должны были переводиться в бюджет. Сборы в ВФ повышают издержки работы предприятий и являются налогообложением в авиационной отрасли. Укрaviaция осуществляет кредитование предприятий авиационной отрасли на не до конца известных условиях. Согласно действующему законодательству, все средства, полученные от сборов, связанных с выполнением государством своих функций, должны попадать в бюджет. Этот фонд был включен в бюджет на 2000 г., 20% доходов должно попасть в общий фонд, а 80% — в специальный фонд бюджета. С 1 сентября 1999 г. фонд обслуживается Казначейством. Деятельность фонда контролируется

²⁸ *Внебюджетные фонды. Аналитические материалы, июль 1999.*

²⁹ «Бизнес», 46/1999.

Министерством финансов и Министерством транспорта. Взносы в фонд обуславливают получение права на деятельность в авиационной отрасли и трудно поверить, что они имеют необязательный характер.

Принцип добровольности взносов в ВФ часто бывает фиктивный. Например, Министерство энергетики применило принцип заимствования средств со счетов предприятий³⁰. В ситуации, когда каждая из энергетических фирм имеет задолженность перед министерством (получатели энергии не платят за нее), их позиция для высказывания собственного мнения слишком слаба.

3. Внебюджетные фонды органов местной власти. Нет источника, в котором содержались бы полные данные о доходах и количестве ВФ на местном уровне. О размерах явления могут свидетельствовать результаты инвентаризации, проведенной в конце 1995 года, когда в Житомирской области было зафиксировано существование 622 ВФ, в Одесской - 252. Доходы ВФ могут во много раз превышать доходы официальных бюджетов органов местной власти³¹. Существует практика создания «благотворительных» фондов органами местной власти, которые по согласованию с налоговой инспекцией выдвигают дополнительные условия для получения, скажем, разрешения на коммерческую деятельность. Предприниматель, желая получить разрешение, вынужден подписать договор с местными властями о сотрудничестве во благо развития региона и внести соответствующую сумму во ВФ. Предприниматели обычно поддаются давлению местных властей и налоговой инспекции, хотя действия последних нелегальны. В соответствии с бюджетом на 2000 г., ВФ и целевые фонды, создаваемые органами местной власти, должны быть включены в местные бюджеты в срок до 1 апреля 2000 г. Надзор за выполнением этого требования осуществляет Кабинет Министров. Трудно ожидать его выполнения в ситуации отсутствия полного учета таких фондов.

4. Внебюджетные фонды бюджетных организаций, т.е. больниц, школ и т.п. Не существует полной информации о доходах таких фондов. Согласно оценке экспертов доходы этих фондов составляют около 1/5-1/2 расходов бюджетных организаций.

Госкомитет статистики получает информацию лишь о части внебюджетных фондов (Пенсионном фонде, Фонде социального страхования и других ВФ, имеющих юридический статус и создаваемых с целью финансирования конкретных долгосрочных программ). По состоянию на 1 января 1999 г. ВФ получили 10988,1 млн. грн, (10,7% ВВП). Доходы Пенсионного фонда

³⁰ «Бизнес», 49/1999.

³¹ *Внебюджетные фонды...*

составляли 9749,2 млн. грн. (9,5% ВВП), а Фонда социального страхования — 1125,5 млн. грн. (1,1% ВВП). Расходы ВФ составляли 10975,6 млн. грн. (10,7% ВВП), в том числе Пенсионного фонда — 9702,2 млн. грн. (9,5% ВВП), а Фонда социального страхования — 1162,2 млн. грн. (1,1% ВВП). Данные Комитета статистики недооценивают размеры ВФ и могут трактоваться как минимальная величина ВФ. По данным Комитета статистики, из года в год сальдо деятельности ВФ положительное (за исключением 1999 г., что касалось как общегосударственных фондов, так и остальных). Не выяснен вопрос расхождения данных по состоянию средств на счетах ВФ в конце года и в начале следующего.

Таблица 6. Доходы, расходы и сальдо агрегированного счета ВФ (в 1994-1995 гг. в млрд. карбованцев, начиная с 1996 г. в тыс. гривен), включая трансферты из бюджета (в скобках проценты ВВП)

Год	Доходы	Расходы	Сальдо
1994	40294,9	33759,6	6535,3
1995	177216,9	166686,6	10530,3
1996	1395642,0 (1,7)	1353929,0 (1,7)	41713,0
1997	10900487,0 (11,8)	10824206,0 (11,7)	76281,0
1998	10988059,0 (10,7)	10975563,0 (10,7)	12496,0
1999	13684797,0 (10,8)	13690387,0 (10,8)	-5590,0

Источник: Госкомитет статистики.

Трудно определить, каково сальдо внебюджетных фондов. Однако известно, что сальдо фондов в конце года значительным образом отличалось от сальдо в начале следующего года. Существуют фонды, для которых одним из источников доходов являются трансферты из бюджета. Возникла задолженность по бюджетным трансфертам в ВФ, что нашло отражение в задолженности по выплате ассигнований из фондов (примером может служить Пенсионный фонд).

Можно утверждать, что размеры государственного сектора, измеряемого участием бюджетных расходов, являются заниженными. Существует подозрение, что сокращение размеров государственного сектора на Украине означает всего лишь перевод расходов в ВФ. Для доказательства этой гипотезы необходимы дальнейшие исследования. Следует точно исследовать размеры ВФ с целью определения, в каком же направлении изменяется роль государства в экономике и изменяется ли вообще. Ориентировочная оценка размеров государственного сектора должна делаться путем увеличения бюджетных расходов на расходы внебюджетных фондов.

3.4. Операции с наличностью и взаимозачет задолженности (ВЗЗ)

Всеобщей практикой бюджетного процесса на Украине является переоценка бюджетных доходов. Невыполнение плановых доходов вело к возникновению задолженности (процесс секвестрации полностью не оберегал от возникновения обязательств, превышающих текущие финансовые возможности бюджета, ибо бюджетные учреждения формируют свои расходы на основании ассигнований, предусмотренных в бюджете). Бенефициары бюджета, своевременно не получая запланированных доходов, воздерживались от оплаты своих обязательств перед бюджетом. В такой ситуации правительство согласилось на взаимозачеты задолженности со стороны бюджета и перед бюджетом. Будучи не в состоянии обеспечить покрытие запланированных обязательств, правительство выпустило векселя, которые обращались на вторичном рынке, чтобы в конечном варианте быть использованными как квазиденьги для погашения обязательств перед государственной казной. Существуют четыре основные формы операций по ВЗЗ: казначейские, пенсионные, транспортные и энергетические.

Привлекательность операций по ВЗЗ связана с возможностью получения прибылей от дисконта³². Сложная система и непрозрачность таких операций позволяет субъектам хозяйственной деятельности скрывать прибыли, снижая таким образом надлежащий размер налогов. С другой стороны, сложность этих операций влияет на повышение административных издержек. Многие предприятия устанавливают минимальную стоимость операций, которые они готовы совершить. Часто в процессе взаимозачета задолженностей берут участие и посредники, что увеличивает риск несения убытков и отражается на цене (дисконте). На протяжении короткого отрезка времени операции по ВЗЗ позволяли выполнять бюджет, но при длительном периоде они вели к снижению денежных доходов бюджета и к возрастанию коррупции.

Операции по ВЗЗ позволяют завышать цены (дисконтом является разница между рыночной ценой и ценой сделки). Обе стороны сделки удовлетворяет практика завышения цен, поскольку она позволяет совершить сделку без участия денежных средств. Благодаря этому находит свой сбыт продукция, которая при продаже за наличные не нашла бы своего покупателя. Непосредственной причиной существования операций по ВЗЗ являются мягкие бюджетные ограничения, позволяющие существовать предприятиям, продукция которых не находит спроса. Такие субъекты не имеют денежных средств на погашение своих обязательств (также и перед бюджетом). В результате, можно

³² «Бизнес», 35/8/1999.

либо довести их до банкротства (непопулярное политическое решение), либо поддержать их существование путем разрешения неденежных форм расчетов с бюджетом. Такой способ также обеспечивает возможность удержания бюджетных доходов на фиктивном уровне, который в случае денежных расчетов не был бы достигнут. Возрастание размеров операций по ВЗЗ ведет к укоренению неденежных форм расчетов в экономике. Наблюдается параллельный рост операций по ВЗЗ и увеличение задолженности между предприятиями.

В начале 1998 г. правительство предприняло меры по сокращению размеров операций по ВЗЗ. Систематически, на официальном уровне издаются нормативно-правовые акты, запрещающие производить расчеты в неденежной форме, но практически именно правительство остается основным действующим лицом на рынке операций по ВЗЗ. Так происходит в результате лоббирования нерентабельных предприятий, для которых операции по ВЗЗ являются единственной возможностью реализации не находящей сбыта продукции, получения доходов от дисконта и уклонения от налогообложения. Правительство заинтересовано в дальнейшем существовании механизма ВЗЗ, поскольку именно благодаря нему оно:

- может представить более высокие показатели выполнения бюджета, чем при осуществлении операций только с применением наличного расчета (существуют такие категории расходов, которые в наличной форме не были бы реализованы например, расходы по коммунальным услугам);
- получает дополнительный доход (Укрспецфин взыскивал оплату наличными за проведение операций по ВЗЗ);
- с использованием непрозрачного способа субсидирует предприятия и целые отрасли экономики;
- способствует ликвидности долгов предприятий, защищая их от банкротства.

Наибольшее сопротивление применению операций по ВЗЗ наблюдается в начале бюджетного года, позднее удельный вес этих операций в доходах бюджета из месяца в месяц возрастает. В 1999 г. была предпринята попытка ограничения размеров операций по ВЗЗ, но уже в марте решением Кабинета Министров их проведение было разрешено. В мае 1999 г., из-за отсутствия средств на дотацию для местных бюджетов, органам местной власти была разрешена эмиссия векселей и операции по ВЗЗ перед местным бюджетом. В конечном счете, характерной особенностью 1999 бюджетного года стало резкое возрастание объема операций по ВЗЗ в силу решения правительства.

Операции по ВЗЗ являются механизмом субсидирования нерентабельных субъектов хозяйственной деятельности, продукция которых не находит спроса. Перед лицом постоянного невыполнения бюджета, правительство соглашалось на проведение операций по ВЗЗ с банками, которые оно склоняло к выдаче кредитов предприятиям.

Правительство, соглашаясь на проведение операций по ВЗЗ, предполагает, что цены производителей, устанавливаемые для нужд этих операций, являются рыночными ценами. В действительности же практикуется завышение цен с целью достижения доходов от дисконта. В классическом варианте в операции по ВЗЗ участвует налогоплательщик, имеющий обязательства перед бюджетом, кредитор бюджета, предоставляющий услуги бюджету, и бюджет³³.

Поступления от налогов должны предназначаться на оплату предоставленных услуг. Случаи проведения операций по ВЗЗ между налогоплательщиком, который одновременно предоставляет услуги бюджету, и бюджетом случаются на Украине весьма редко. Обычно в схеме фигурируют посредники и механизм дисконтирования долгов. Посредник покупает от кредитора нереализованное обязательство бюджета с дисконтом. Сумма, уплаченная кредитору, является частью суммы, которую он получил бы из бюджета. Затем посредник, взамен за нереализованное обязательство бюджета перед поставщиком услуг, получает от налогоплательщика товары или наличные деньги. Например, налогоплательщик задолжал бюджету 100 и столько же бюджет должен выплатить поставщику услуг. Посредник покупает за 50 у кредитора обязательство бюджета, которое стоит 100. Затем он продает его налогоплательщику за 75. Налогоплательщик может приобрести обязательство кредитора, поставляя товары, номинальной стоимостью 100, за которые посредник на рынке получит только лишь 75. Таким образом, налогоплательщик реализует продукцию по завышенным ценам и «оплачивает» свои налоговые обязательства в неденежной форме (ВЗЗ). Посредник с налогоплательщиком делятся разницей, полученной вследствие расхождения размеров стоимости обязательства бюджета перед кредитором и стоимости фактического дохода кредитора (прибыль каждого из них по 25). Однако кредитор этого не опротестовывает, так как цена его услуг завышена, и фактически он получает столько, сколько в действительности стоят его услуги. Потери несет только бюджет, платя более высокие цены за получаемые товары

³³ Жилияев И., *Негрошові розрахунки з бюджетом*, НІІД, 2000, неопубликованный материал; его же, *Побудова неперспективної політики щодо негрошових розрахунків бюджету: що може і повинна робити держава*, НІІД, 2000, неопубликованный материал; его же, *Українська економіка взаємозаліків*, 1999, неопубликованный материал.

и услуги и ограничивая себе поле маневрирования из-за уменьшения доходов наличными.

Этим механизмом пользуются все субъекты, также и те, у которых довольно неплохая финансовая ликвидность, и они могли бы платить налоги наличными. В ситуации, когда существует возможность использовать операции по ВЗЗ, налогоплательщик, платя наличными (в то время, когда его конкуренты используют операции по ВЗЗ), потерял бы свою позицию на рынке и стал бы неплатежеспособным³⁴.

Таким образом, механизм использования операций по ВЗЗ обладает внутренней динамикой, которая способствует постоянному росту размеров этого явления. Правительство соглашается на такую практику (несмотря на то, что фактически бюджет несет потери от этих операций), так как благодаря этим операциям оно может похвалиться выполнением бюджета в большей мере, чем это бы позволили сделать доходы в наличных деньгах. Убытки бюджета по этому поводу можно оценить примерно таким образом: размер ВЗЗ и других безденежных форм расчетов в консолидированном бюджете 1999 г. составлял 5274,4 млн. гривен. Если средний дисконт был примерно 40%, то убытки бюджета составили 2109,8 млн. гривен.

Операции по ВЗЗ стимулируют производство товаров, имеющих сбыт на рынке ВЗЗ, которые совсем не обязательно нашли бы своего покупателя при операциях за наличный расчет. Рынок операций по ВЗЗ постоянно расширяется. В 1995 г. было издано 10 нормативно-правовых актов относительно операций по ВЗЗ, описывающих их принципы или разрешающих их применение, в 1996 г. — 16, в 1997 г. — 22, в 1998 г. — 63, в 1999 г. — 101³⁵.

В 1998 г. в них стали принимать участие домашние хозяйства из-за введения бюджетных выплат в натуральной форме и проведения операций по ВЗЗ между бюджетом и домашними хозяйствами за коммунальные платежи. С 1998 г. также Пенсионный фонд стал участником этого рынка, принимая зерно в виде оплаты долгов аграрно-промышленного сектора. Бюджетные организации берут на себя обязательства, которые позже оплачиваются путем проведения операций по ВЗЗ с убытком для бюджета. Хорошим примером может быть

³⁴ С. Гурьев и Б. Айкс анализируют явление бартера и операций по взаимозачету задолженностей на примере российских предприятий. Бартер является инструментом, который позволяет избежать реструктуризации, а в случае, если он является повсеместной формой расчета, - позволяет предприятиям улучшить финансовые показатели. Поэтому неденежные расчеты являются повсеместно признаваемой формой (Guriev S., Ickes B., *Barter in Russia*, 1999, неопубликованный материал).

³⁵ Жилиев И., *Ук. соч.*

получение кредита Государственной налоговой администрацией в размере 21,1 млн. гривен у Проминвестбанка и Банка Украина, который был использован на выплату зарплаты ее работникам³⁶. Налоговая администрация не погасила кредит, а Министерство финансов в сентябре 1998 г. приняло решение о проведении операций по ВЗЗ между банками и бюджетом за счет взносов от прибылей и операций по использованию свободных бюджетных средств.

Одновременно с резким увеличением задолженности Нефтегаза Украины перед бюджетом, предприятие начало погашать свои обязательства перед бюджетом в основном посредством ВЗЗ. В период с 1 января по 20 августа 1999 г. Нефтегаз Украины более 80% взносов в бюджет осуществил в форме операций по ВЗЗ.

Право на проведение операций по ВЗЗ между предприятиями имеет всего лишь 14 банков: Проминвестбанк, Укрсоцбанк, Банк Украина, Укрэксимбанк, Сбербанк, Украинский кредитный банк, Финансы и кредит, Зевс, Энергобанк, Правэксбанк, Приватбанк, Аваль, Первый украинский международный банк, Экспобанк, а право на проведение операций по ВЗЗ между финансовыми предприятиями бюджетной сферы предоставлено лишь банку Аваль. Операции по ВЗЗ выгодны предприятиям, поскольку при этой форме расчета они не платят НДС (при бартерных операциях НДС начисляется).

Доклады Счетной палаты указывают на следующие недостатки операций по ВЗЗ: проводимые в разрез с законодательством, они деформируют картину выполнения доходной части бюджета, стимулируют появление очередных операций по ВЗЗ, влияют на непрозрачность бюджета, усложняют бухгалтерский учет, а разрешение на проведение операции ВЗЗ за предыдущий год в первом квартале очередного года отодвигает срок получения полной информации о выполнении бюджета.

Операции по ВЗЗ отражают нарастающий процесс демонетизации украинской экономики и одновременно сокращают спрос на отечественную валюту из-за использования денежных суррогатов. Борьба с ними посредством запретов не устраняет причин, которыми являются: нереальный бюджет, принимаемый из года в год, и дальнейшее функционирование банкротств в условиях мягких бюджетных ограничений и отсутствия разрешения на банкротство нерентабельных предприятий. Распространение операций по ВЗЗ по времени совпало с отходом правительства от монетизации бюджетного дефицита.

³⁶ Там же.

Таблица 7. Стоимость неденежных операций (ВЗЗ и векселя) и их удельный вес в доходах консолидированного бюджета

	1995	1996	1997	1998	1999
Стоимость (млн. грн.)	870,0	6086,8	8339,0	4984,5	5274,4
Удельный вес (%)	4,2	20,1	29,7	17,5	16,3

Источник: 1995 г. — Жилиев И., *Ук. соч.*; 1996 г. — Duchene G., Lippott J., Lunina I., Paphilippou A., Remiga O., Sekarev A., Vakhnenko T., *Open Budget 1999 for Ukraine*, TACIS, Kiev, May 1999; 1997-1999 — Министерство финансов.

Деятельность Укрспецфина

В результате нарастающего объема операций по ВЗЗ с участием правительства была создана структура, которая должна была монополизировать такие трансакции. 22 октября 1998 г. при Казначействе было создано государственное специализированное финансовое предприятие Укрспецфин³⁷. Укрспецфин — это хозяйственный субъект с полномочиями органа государственной власти. Целью его деятельности было проведение операций по ВЗЗ между бюджетом и предприятиями, погашение кредитной задолженности государства и управление бюджетными долгами. Укрспецфин за проведение операций по ВЗЗ взимал оплату в денежной форме в размере 6% стоимости сделки³⁸.

До конца 1998 г., согласно данным Укрспецфина, это предприятие передало Казначейству 37 млн. грн. (5% от суммы операций по ВЗЗ) и оставило себе около 3 млн. грн. (1% стоимости сделок). Операции по закупке и продаже бюджетных долгов и долгов перед бюджетом на бирже Укрспецфин осуществлял при помощи уполномоченных представителей (Сбербанк, группа «Капитал», инвестиционная фирма «Тект», Правэксбанк и Украинский кредитный банк). Согласно инструкции Укрспецфина, бюджетные долги перед предприятиями менялись на переводные векселя, а долги предприятий перед бюджетом — на казначейские векселя. Покупка и продажа бюджетных долгов осуществлялась на бирже. Существовала возможность кое-что заработать на разнице дисконта между векселями предприятий и Казначейства. В течение 9 месяцев 1999 г., согласно данным Укрспецфина, в бюджет попал только 51 млн. гривен. Отсутствие наличных денег у предприятий на оплату 6% маржи являлось основной причиной ослабевающей популярности Укрспецфина. При

³⁷ «Бизнес», 44/12/1999.

³⁸ «Бизнес», 39/13/1999.

таком положении вещей правительство стало выдавать льготы отдельным предприятиям, освобождая их от сбора за услуги Укрспецфина³⁹.

Укрспецфин обладал монополией на рынке бюджетных долгов. Создание такого органа не способствовало прозрачности бюджетных сделок. Однако запрет на осуществление операций по ВЗЗ не решит проблему, потому что он не уничтожат причин ее существования.

Укрспецфин был проверен Счетной палатой на основании решения Верховного Совета. В результате осуществленной проверки было установлено, что Укрспецфин был создан с нарушением действующего законодательства, вел к возникновению убытков государственного бюджета и должен быть ликвидирован. Указ Президента от 24 декабря 1999 г. за № 1618 аннулировал решение Кабинета Министров по созданию Укрспецфина, а 28 января 2000 г., согласно решению Министерства финансов, Укрспецфин был ликвидирован.

4. Попытки оценки уровня перераспределительной деятельности государства и несбалансированности сектора публичных финансов согласно различным определениям

Фискальные данные на Украине чрезвычайно непрозрачны. Сохраняющееся отсутствие прозрачности выгодно, поскольку позволяет скрывать фактические размеры поддержки, оказываемой субъектам-банкротам. На основании выводов, вытекающих из вышеприведенного материала, в таблице 8 изложены предложения по усовершенствованию схемы расчета, которая способствовала бы оценке состояния публичных финансов на Украине. В указанной таблице использованы данные по доходам и расходам консолидированного бюджета. В ней содержатся также показатели официального и откорректированного дефицита.

Таблица 8. Публичные финансы (в млн. грн.)

	1995	1996	1997	1998	1999
Доходы консолидированного бюджета	16500,7	23021,6	28112,0	28441,0	32339,7
Расходы консолидированного бюджета	20183,6	26949,2	34312,7	30506,0	34266,0
Доходы от приватизации	75,8	199,6	128,2	470,6	821,7
Дефицит внебюджетных фондов	79,7	-10,8	-912,5	-779,4	-1245,4
Задолженность по налогам и другие задолженности ^а	545,0	820,0	977,0	7959,7	1852,7

³⁹ Там же.

Бюджетная задолженность ^a	581,0	2718,8	2334,6	4038,6	-1772,8
Дефицит	-3682,9	-3927,6	-6200,7	-2065,0	-1926,3
Откорректированный мемориальный дефицит	-3715,0	-6036,8	-8599,0	606,1	-367,8
Дефицит в процентах ВВП	-6,8	-4,8	-6,7	-2,0	-1,5
Откорректированный мемориальный дефицит в процентах ВВП	-6,8	-7,4	-9,3	0,6	-0,3

^a Изменение состояния в течение года.

Источник: Издания Госкомитета статистики, Министерство финансов, Налоговая администрация, МВФ.

Откорректированная величина получена следующим способом: была сделана корректировка доходов от приватизации путем исключения их из статьи доходов и перенесения в статью финансирования дефицита (т.е. «под черту» — в соответствии с классификацией МВФ). Дефицит был увеличен на сальдо внебюджетных фондов, и была прибавлена измененная величина чистой задолженности бюджетного сектора. Определенный таким образом мемориальный дефицит подвергся довольно большому изменению в 1998 г. Тогда был достигнут мемориальный излишек, а откорректированная величина показала улучшение фискального положения. В 1999 г. снова наблюдалось ухудшение откорректированного мемориального дефицита, в основном вследствие растущего дефицита внебюджетных фондов и более высоких доходов от приватизации. Мемориальный дефицит был ниже кассового. Можно сделать вывод, что растущая несбалансированность внебюджетных фондов является результатом выплаты задолженностей бюджета из средств фондов. А ограничение фискальной несбалансированности не носит черт постоянства.

Отдельным вопросом является удельный вес государства в экономике. В таблице 9 сделана попытка оценки размера государственного сектора. Мы исходим из того, что налоговые льготы тождественны субсидиям и имеют форму скрытых расходов⁴⁰. С целью увеличения прозрачности мы переводим их в бюджет, где они увеличивают величину расходов (и доходов). Допуск задолженностей перед бюджетом также является формой субсидирования, поэтому мы прибавляем их величину к расходам (и доходам). Через бюджет мы также переводим расходы внебюджетных фондов и расходы государственных

⁴⁰ Налоговые льготы сокращают бюджетные доходы, но они имеют характер субсидий. Предоставляя налоговые льготы правительство может включать переводные платежи в налоговую систему, уменьшая размеры государственного сектора, но не внося никаких изменений в осуществляемую политику (Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, CASE i PWN, Warszawa, 1995.).

предприятий на социальные нужды⁴¹. Кредит НБУ для реального сектора экономики является нижней границей размеров квазифискальных операций центрального банка, которые должны быть переведены в бюджет, поэтому мы считаем их расходами государственного сектора. После проведения этих действий мы получаем откорректированную величину расходов государственного сектора.

Согласно официальным данным, в 1995-1999 гг. была осуществлена фискальная консолидация. Произошло уменьшение удельного веса государственного сектора в экономике и существенное сокращение бюджетного дефицита. Откорректированные расходы консолидированного бюджета в процентах ВВП определяют иную тенденцию, чем расходы перед корректировкой. Согласно откорректированной величине, удельный вес государства в экономике не уменьшился, а существенно возрос и составил в конце 1998 года 60% ВВП. В 1999 г. были предприняты определенные фискальные меры. Трудно ожидать, что эти изменения носят постоянный характер, так как в этом году не была устранена ни одна из причин, которая влияет на размер откорректированной величины государственного сектора.

Таблица 9. Оценка размеров государственного сектора (в млн. грн.)

В млн. грн.	1995	1996	1997	1998	1999
Расходы консолидированного бюджета	20183,6	26949,2	34312,7	30506,0	34266,0
Налоговые льготы	нет данных	нет данных	4500,0	6977,0	8740,2
Задолженность по налогам и другая задолженность	545,0	820,0	977,0	7959,7	1852,7
Расходы государственных предприятий на социальные нужды	нет данных	1662,1	3649,1	3201,8	нет данных
Расходы внебюджетных фондов	1593,5	1311,3	10812,1	10970,8	13687,8
Кредит НБУ для реального сектора экономики	665,3	860,8	1590,0	1469,9	1841,8
<i>Расходы консолидированного бюджета в процентах ВВП</i>	37	33	37%	30	27
<i>Откорректированные расходы консолидированного бюджета в процентах ВВП</i>	42	39	60	60	48
ВВП	54516	81519	92484	102593	127126

Источник: Издания Госкомитета статистики, Министерство финансов, Налоговая администрация, МВФ, Бюллетень НБУ.

⁴¹ Можно предположить, что расходы государственных предприятий на социальные нужды на Украине являются пережитком предыдущей экономической системы. Мы исходим из того, что в условиях рыночной экономики расходы государственных предприятий на социальные нужды должны переводиться в бюджет и реализовываться государством.

Откорректированный размер государственного сектора оценен не полностью. Делая более подробную оценку квазифискальных операций центрального банка и банковского сектора, которые, как мы уже знаем, используются довольно часто, мы получили бы еще более неблагоприятные результаты. Перед лицом наличия разнородных форм поддержки фискальной политики центральным банком следовало бы ежегодно делать оценку размеров квазифискальных операций и прилагать такой перечень, в качестве информационного приложения, к бюджету. Следует сделать расчетную оценку размера бюджетной выгоды от следующих операций: прямого кредитования экономики Национальным банком Украины на основании административных решений; кредитования банков и небанковского сектора с учетом начисления процентов по ставкам ниже рыночной; обслуживания бюджетных счетов; увеличения спроса на ОВГЗ посредством уговаривания банков, которые обслуживают бюджетные счета, держать портфель ОВГЗ; возможности включения ОВГЗ в обязательные резервы банков; осуществления операций с использованием международных резервов центрального банка; покупки ОВГЗ Национальным банком Украины на первичном рынке (с процентным начислением по ставке ниже рыночной). Совсем непонятна политика НБУ по гарантиям валютного курса. Следует сделать расчетную оценку убытков центрального банка от таких операций и в контексте трансферта прибыли в бюджет оценить, нашли ли отражение в бюджете последствия квазифискальных операций центрального банка.

5. Выводы

Основным принципом фискальной прозрачности является обнародование полной информации о состоянии публичных финансов⁴². На Украине даже не осуществляется сбор информации о квазифискальных операциях. В соответствии с рекомендациями МВФ, данные о фискальной политике должны содержать четыре информационных блока:

- кассовый бюджет государства;
- результаты предыдущих лет и прогнозы на будущий период;

⁴² *Manual on Fiscal Transparency.*

- обусловленные обязательства, расходы, скрытые в налогах⁴³, и квазифискальные операции;
- государственный долг и финансовые активы.

Оценка фискальной политики на основании размера кассового дефицита бюджета или размера расходов консолидированного бюджета и динамики изменений этих величин во времени может быть ошибочной. Для правильной оценки фискальной политики следует пользоваться показателем, увеличенным на размер квазифискальных операций, которые осуществляются различными государственными институтами, в том числе и центральным банком. НБУ активно осуществляет политику поддержки бюджета, поэтому пренебрежение учетом его участия снижает достоверность официальных данных о размере государственного сектора.

В 1998 г. кроме операций по ВЗЗ и векселей появилась натуральная форма выполнения бюджета. В натуральной форме было получено 356,8 млн. гривен или 2,3% доходов государственного бюджета. Согласно классификации МВФ транзакции в натуральной форме, которым не сопутствует движение наличности или возникновение обязательства и которые носят бартерный характер, не должны включаться в бюджет, а должны лишь перечисляться в приложениях⁴⁴. Таким образом, способ исчисления бюджетного дефицита с 1998 г. не соответствует классификации МВФ и определению кассового дефицита. Включение в бюджет операций по ВЗЗ, векселей и операций, связанных с натуральной формой, изменяет структуру выполнения бюджета в пользу форм, менее ликвидных, чем живые наличные деньги. Поэтому трудно сравнивать бюджетные данные последних девяти лет, ибо за это время изменялась ликвидность доходов и расходов. Можно предположить, что после исключения бюджетных операций, которые проводятся с оплатой не наличными, размер бюджета изменился бы, тем не менее трудно ожидать появления результатов арифметических действий (например, такого алгоритма расчета: расходы в наличных деньгах равняются официальным бюджетным расходам минус ВЗЗ минус расходы операций в натуральной форме).

Ежегодно увеличивается уровень бюджетной задолженности в реальном выражении (исключением является 1999 г.), что носит характер скрытого дефицита. Трудно, однако, оценить его размеры, так как хотя и ведется

⁴³ Примеры расходов, скрытых в налогах: освобождение от налогов, налоговый кредит, который вычитается из суммы налоговых обязательств, снижение налоговых ставок, ускоренная амортизация (*Manual on Fiscal Transparency*).

⁴⁴ *A Manual on Government Finance Statistics*, IMF, 1986.

статистика задолженностей по социальным выплатам, но не существует статистического учета задолженности бюджетных организаций.

Непрозрачность фискальных операций способствует сокрытию фактических размеров государственного сектора. В действительности почти не уменьшается вмешательство государства в экономику, а приведение фискальной системы в соответствие с требованиями рынка практически не производится. Фактические размеры государственного сектора почти в два раза выше, чем официально сообщаемые. Дефицит государственного сектора финансируется из внутренних частных сбережений нетто, абсорбируя часть сбережений сектора предприятий и домашних хозяйств, тормозя инвестиционный процесс и осуществление структурных изменений в экономике.

Различные показатели бюджетного дефицита позволяют сделать оценку различных аспектов фискальной политики. Мемориальный дефицит свидетельствует о значительной адаптации фискальной системы при одновременном росте бюджетной задолженности и долга перед бюджетом. Приостановление роста бюджетной задолженности в 1999 г. было достигнуто ценой роста несбалансированности внебюджетных фондов. Итак, трудно ожидать, что ограничение фискальной несбалансированности по мемориальным критериям будет устойчивым. Рост задолженности ведет к повсеместному использованию операций по ВЗЗ. В результате этого уменьшается удельный вес доходов бюджета в форме наличных денег, что ограничивает фискальным властям поле для маневра. Введение жестких бюджетных ограничений было заменено уменьшением прозрачности публичных финансов, выдачей разрешения на бесконтрольное развитие внебюджетных фондов, развитием неденежных форм расчетов с бюджетом, а также ограничением независимости центрального банка посредством включения его в процесс поддержки предприятий и бюджета. Вследствие этих действий столь необходимое преобразование фискальной системы будет еще более трудным.

Откорректированные расходы показывают, в каком направлении изменяется фискальная политика. Осуществленные фискальные реформы нельзя считать достаточными, и поэтому несбалансированность государственного сектора остается одной из основных причин макроэкономической дестабилизации и преградой для экономического роста. Государственный сектор все еще доминирует в экономике, имея решающее значение в перераспределении почти 50% ВВП (в 1999 г., по самым оптимистическим оценкам). Критерии поддержки хозяйственных субъектов имеют мало общего с эффективной работой последних. В такой ситуации можно утверждать, что деятельность

государственного сектора является существенной преградой для экономического роста страны.

Основным условием улучшения существующего положения вещей является внедрение принципа сбора полной информации о состоянии и размерах публичных финансов, а также открытие доступа к этой информации для широких кругов общественности. Полная информация о размерах государственного сектора даст возможность провести анализ его влияния на экономику. Существующая статистика на сегодняшний день содержит информацию лишь о части фискальных операций.

Библиография

- A Manual on Government Finance Statistics*, IMF, 1986.
- Agreed-upon Procedures, Report of Findings for Publication Purposes*, PriceWaterhouseCoopers, National Bank of Ukraine, April 2000, <http://www.imf.org>.
- Alexander W., Balino J., *Financial Opening, Deposit Insurance and Risk in a Model of Banking Competition*, WP/98/97, IMF.
- Allegations about the Use of Ukraine's International Reserves*, IMF, «News Brief», No. 00/15, March 14, 2000.
- Budina N., *Essays on Consistency of Fiscal and Monetary Policy in Eastern Europe*, Thesis Publishers, Amsterdam, 1997.
- Buiter W. H., *Aspects of Fiscal Performance in Some Transition Economies under Fund-Supported Programs*, WP/97/31, IMF.
- Cottarelli C., *Limiting Central Bank Credit to the Government. Theory and Practice*, IMF, «Occasional Paper», No. 110, 1993.
- Duchene G., Lippott J., Lunina I., Papaphilippou A., Remiga O., Sekarev A., Vakhnenko T., *Open Budget 1999 for Ukraine*, TACIS, Kiev, May 1999.
- «Financial News», различные выпуски за 1998-1999 гг.
- Guriev S., Ickes B., *Barter in Russia*, 1999, неопубликованный материал.
- «Herald НБУ», № 2, 1999.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, CASE i PWN, Warszawa, 1995.
- Mackenzie G. A., Stella P., *Quasi-fiscal Operations of Public Financial Institutions*, «Occasional Paper», No.142, IMF, 1996.
- Manual on Fiscal Transparency*, IMF, <http://www.imf.org>.
- Montanjees M., *Government Finance Statistics in the Countries of the Former Soviet Union: Compilation and Methodological Issues*, WP/95/2, IMF.
- Paseka L., *Non-budgetary/Extra-budgetary Funds in Ukraine*, HIID, 1999, неопубликованный меморандум.
- Robinson D. J., Stella P., *Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits*, in: Blejer M. I., Ke-Young Chu (eds.), *Measurement of Fiscal Impact. Methodological Issues*, «Occasional Paper», No. 59, IMF, 1988.
- Ukraine: Recent Economic Developments*, «Staff Country Report», No. 99/42, IMF, May 1999.
- «Ukrainian Economic Trends», различные выпуски.

«Бизнес», различные выпуски за 1998-1999 гг.

«Бюллетень НБУ», различные выпуски за 1997-1999 гг.

Внебюджетные фонды. Аналитические материалы, июль 1999.

Жиляев И., *Негрошові розрахунки з бюджетом*, НІІД, 2000, неопубликованный материал.

Жиляев И., *Побудова неперспективної політики щодо негрошових розрахунків бюджету: що може і повинна робити держава*, НІІД, 2000, неопубликованный материал.

Жиляев И., *Українська економіка взаємозаліків*, 1999, неопубликованный материал.

Закон «О государственном бюджете Украины в 1999 г.» от 31 декабря 1998 г.

Закон «О государственном бюджете Украины в 2000 г.» от 17 февраля 2000 г.

Закон «О Национальном банке Украины» от 20 мая 1999 г.

Лучиньски Л., Маркевич М., *Очерк бюджетной политики на Украине в 1991-1995 гг.*, в: *Украинский путь к рыночной экономике*, под ред. М. Домбровского и Р. Антчака, CASE, Варшава, 1996.

Статистический ежегодник Украины, Госкомитет статистики Украины, 1997, 1998.

Указ Президента Украины «О создании кредитно-гарантийного Института по вопросам поддержки малого и среднего предпринимательства» от 20 мая 1999 г.

Украина: от хрупкой стабилизации к финансовому кризису, под ред. М. Домбровского, «Исследования и анализ», № 158, CASE, 1999.

-
- 161 Magda Tomczyńska, *Comparative Analyses of Direct Tax Systems in Selected Central European Countries: Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 162 Joanna Siwińska, *Public Debt Structure and Dynamics in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 163 Губад Ибадоглу, Эльбек Алибеков, *Приватизация в Азербайджане*
-
- 164 Ираклий Гварамадзе, Казимеж Клёц, Ирина Синицина, *Грузия в поворотном пункте: экономические события 1998 и начала 1999 года, под редакцией Марека Домбровского*
-
- 165 Михаил Дмитриев, Елена Потапчик, Ольга Соловьева, Сергей Шишкин, *Экономические проблемы реформы здравоохранения в России*
-
- 166 Михаил Дмитриев, Дмитрий Помазкин, Оксана Синявская, Андрей Столяров, *Финансовое состояние и перспективы реформирования пенсионной системы в Российской Федерации*
-
- 167 Ondrej Schneider, *Implicit Public Debt of the Czech Social Security System*
-
- 168 Marek Styczeń, *Socio-Demographic Forecast of Poland, 1997-2050, for Modeling Incomes and Social Security Retirement Pensions*
-
- 169 Joanna Siwińska, *The External Public Debt of Baltic and Selected CIS Countries in Years 1992-1997*
-
- 170 Gerhard Fink, Peter R. Haiss, Lucjan T. Orłowski, *Privilege Interim/Bank Relationship in Central Europe: Trigger or Tap for Corporate Governance*
-
- 171 Małgorzata Markiewicz, Urban Górski, Marta Dekhtiarчук, *Monetary Policy in Ukraine in 1996-1999*
-
- 172 Павел Ковалев, Алексей Шаповалов, *Основные тенденции фискальной политики на Украине в 1994-1998 гг.*
-
- 173 Magdalena Tomczyńska, *European Union Financial Transfers to Applicant Countries*
-
- 174 Роберт Брудзыньски, Марек Домбровски, Роман Могилевский, *Экономический кризис в Кыргызстане в конце 1998 года. Причины и пути выхода*
-
- 175 Mateusz Walewski, *A Short Play on the Idea of the Laffer Curve in Transition Economies*
-
- 176 Марек Гура, Михал Рутковски, *В поисках реформы пенсионной системы в Польше: «Безопасность в разнообразии»*
-

-
- 177 Georges de Menil, Stephane Hamayon, Mihai Seitan, *Romania's Pension System: The Weight of the Past*
-
- 178 Katarzyna Zawalińska, *Agriculture of the Czech Republic, Hungary and Poland in Perspective of Joining Common Agricultural Policy — With Some Fiscal Remarks*
-
- 179 Казимеж Клёц, *Банковские системы Украины, Кыргызстана и Грузии в 1991–1998 годах. Институциональный анализ*
-
- 180 Pavel Štěpánek, Ondřej Schneider, *Present and Future Fiscal Policy Problems in the Czech Republic*
-
- 181 Кшиштоф Поломски, *Налоговые системы ряда стран с переходной экономикой (также на английском языке)*
-
- 182 Stanisław Gomułka, *Comparative Notes on Pension Developments and Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 183 Eugeniusz Kwiatkowski, Paweł Kubiak, Tomasz Tokarski, *Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce*
-
- 184 Mateusz Walewski, *Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej — wybrane przykłady*
-
- 185 Katarzyna Zawalińska, *Asset and Liabilities Management*
-
- 186 Małgorzata Jakubiak, Tomasz Tokarski, Paweł Kaczorowski, Joanna Siwińska, *Private, Public and Foreign Savings*
-
- 187 Barbara Liberda, *Household Saving in Poland*
-
- 188 Wojciech Maliszewski, *VAR-ing Monetary Policy*
-
- 189 Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński, *Koszty pracy a tworzenie miejsc pracy*
-
- 190 Мирослав Гроницки, Катажина Пентка, *Макроэкономическая модель для Украины (также на английском языке)*
-
- 191 Роберт Брудзыньски, Павел Ковалёв, *Государственный долг Украины и возможности его обслуживания в 1999-2000 годах*
-
- 192 Артур Радзивилл, Октавиан Щербацки, Константин Заман, *Финансовый кризис в Молдове — причины и последствия (также на английском языке)*
-
- 193 Tytus Kamiński, *Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych*
-

-
- 194 Marek Jarociński, *Strategie rynku pracy w wybranych krajach*
-
- 195 Wiesław Karsz, *Skala i instrumenty pomocy publicznej ukierunkowane na problemy związane z rynkiem pracy*
-
- 196 Алина Кудина, *О прогнозировании украинского ВВП со стороны предложения* (также на английском языке)
-
- 197 Artur Radziwiłł, *Perspektywy zróżnicowania regionalnego bezrobocia w Polsce*
-
- 198 Marek Домбровски, *Последствия российского финансового кризиса для соседних стран*
-
- 199 Marek Домбровски, *Приоритетные направления экономических реформ на Украине*
-
- 200 Любомира Анастасова, *Институциональные аспекты режимов валютного регулирования (currency boards): сравнительный макроэкономический анализ* (также на английском языке)
-
- 201 Stanisława Golinowska, *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach*
-
- 202 Александр Пасхавер, *Приватизация на Украине: промежуточные итоги*
-
- 203 Малгожата Якубяк, *Структура и практика функционирования режимов валютного управления (currency boards) в настоящее время* (также на английском языке)
-
- 204 Preslava Kovatchevska, *The Banking and Currency Crises in Bulgaria: 1996-1997*
-
- 205 Marek Ярочиньски, *Молдова в 1995-1999 гг.: макроэкономические и монетарные последствия фискальной несбалансированности* (также на английском языке)
-
- 206 Rafal Antczak, Stanislav Bogdankiewicz, Pavel Daneiko, Krzysztof Połomski, Vladymir Usowski, *Impact of the Russian Crisis on the Belorussian Economy*
-
- 207 Yuriy Kuz'min, *Ukraine's Foreign Trade. Developments and Forecasts*
-
- 208 Magdalena Tomczyńska, *Early Indicators of Currency Crises. Review of Some Literature*
-
- 209 Monika Błaszkiwicz, *What Factors Led to the Asian Financial Crisis: Were or Were not Asian Economics Sound?*
-
- 210 Elena Jarocińska, *Labour Developments in Moldova*
-