

ФУНКЦИИ КАЗНАЧЕЙСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТОМ

С.И. Гусев

Для решения перспективных и оперативных задач организации бюджетного процесса казначейство выполняет следующие основные функции.

Анализ и функциональное планирование

-*Мониторинг и анализ государственных операций.* Осуществление анализа и подготовка отчетов о государственных операциях на основе учетной информации, полученной от казначейской системы.

-*Планирование финансовой деятельности.* Подготовка прогнозов о притоке наличности в казну и ее оттоке, а также определение ежемесячных общих лимитов затрат на основе консультаций с другими подразделениями, как входящими, так и не входящими в состав казначейства, осуществление в сотрудничестве с Центральным банком РФ регулирования денежных операций и проверка денежных запасов.

Если прогнозируется дефицит, то управлению разработки финансовой политики целесообразно рассмотреть все варианты финансирования совместно с отделами управления долговыми обязательствами. При этом нужно исходить не только из соображений сроков и размеров затрат, но и из соответствия задачам денежно-кредитной и внешнеэкономической политики. Это потребует взаимодействия с отделами макроэкономического анализа и управления денежными средствами. На основании этого исследования подразделение финансового планирования должно представить на утверждение предельные лимиты бюджетных расходов по платежам за плановый период.

-*Оценка хода выполнения бюджета.* Мониторинг и оценка хода реализации бюджетного процесса; анализ текущей и прошлой информации о бюджете и учетных данных.

Управление бюджетом

Финансовые, информационные и системные потоки в рамках базовых направлений функционирования федерального казначейства и реформирования бюджетной системы непосредственно связаны с планированием и составлением бюджетов, исполнением их различного уровня, контролем и оцен-

кой исполнения федерального и территориальных бюджетов. Это предъявляет более повышенные требования к казначейскому исполнению бюджетов.

-*Подготовка бюджета.* Получение, консолидация и хранение заявок на выделение средств из бюджета, представленных министерствами и бюджетополучателями; анализ заявок на выделение бюджетных средств, полученных от государственных ведомств, и проведение переговоров по ним; подготовка бюджетной документации на основе консультаций с государственными ведомствами, отвечающими за разработку и координацию бюджетной политики; анализ вариантов внешнего и внутреннего заимствования (включая эмиссию государственных ценных бумаг), что потребует тесного взаимодействия с другими подразделениями казначейского управления, особенно связанными с управлением государственным долгом, которые, в свою очередь, будут консультироваться с учреждениями, хорошо осведомленными в вопросах общей финансовой конъюнктуры рынка и наличия внешних ресурсов.

Из всей совокупности проблем наибольшее внимание должно уделяться этапу подготовки бюджета, чтобы он принимал более реальное содержание, в соответствии с целями макроэкономической политики.

С этой целью казначейству целесообразно взять на себя выполнение одной важной функции, направленной на использование его опыта и имеющихся данных о размерах федеральных выплат и их распределении во времени. Оно совместно с ответственным за бюджет и займы Министерством финансов, могло бы прогнозировать потоки выплат и налагать ограничения на бюджет, исходя из того, насколько велика потребность в займе, всего и соответственно по каждому месяцу. При этом могут использоваться прогнозируемые показатели по исполнению бюджета.

Общими требованиями к финансовому плану является комплексный подход к финансовому планированию, его чувствительность к макроэкономическим параметрам, включение финансового планирования валютных операций во внутренний бюджет.

Финансовые планы следует составлять ежемесячно. Однако целесообразно в допол-

нение к ежемесячным финансовым планам осуществлять еженедельные или даже ежедневные прогнозы притока и оттока средств с Единого казначейского счета. Эти прогнозы помогут улучшить подготовку эмиссий государственных ценных бумаг. Что касается временного периода финансового планирования, то можно рекомендовать охват не только всего бюджетного периода, но и, по крайней мере, первого полугодия следующего года при составлении плана на последний квартал текущего года, чтобы обеспечить плавный переход между двумя бюджетами.

При планировании поступлений средств необходимо учитывать не только бюджетные (налоговые и неналоговые), но все прочие поступления (от внешнего и внутреннего заимствования, отток средств в результате проведения финансовых операций, внебюджетные операции). Также может возникнуть потребность учета в финансовом плане валютных потребностей бюджета, и их согласования с имеющимися валютными резервами.

Прогнозы потока денежных средств должны учитывать все существенные изменения наиболее важных макроэкономических показателей, таких, например, как темпы инфляции и валютный курс. Так, при прогнозировании налоговых поступлений от внешней торговли следует корректировать базу налогообложения с учетом динамики валютного курса. При оценке налоговых поступлений от внутренних операций важное значение имеет прогноз темпов инфляции, а при оценке подоходного налога, кроме этого фактора, необходимо также принимать во внимание величину индексации заработной платы. Аналогичным образом, при составлении прогнозов расходования средств нужно отделить расходы, непосредственно привязанные к валютному курсу (например, платежи в счет обслуживания внешнего долга), от расходов, величина которых зависит от прогнозируемых изменений внутренних темпов инфляции.

Такой подход к планированию и составлению бюджета как компоненту бюджетной системы, позволит определить приоритетные направления работы в разных отраслях и необходимые финансовые ресурсы, упорядочить исполнение государственного бюджета и выбор направлений сокращения расходов. Чтобы достигнуть этого, процесс планирования и составления бюджета включает следующие этапы:

Первый этап - сбор данных для формирования бюджета. По нашему мнению, набор этих данных должен включать не только про-

гноз экономического развития России и нормативы отчислений от налогов в бюджеты субъектов Федерации, расчет планируемых поступлений, но и расчет расходов на финансирование бюджетных организаций и информацию об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый год.

На втором этапе - подготовке бюджета - следует выполнять следующие его процессы:

- оценку общей обеспеченности ресурсами и принятие совокупных целевых показателей по расходам и доходам бюджета;
- разукрупнение совокупных целевых показателей по главным распорядителям;
- подготовку бюджетных ориентиров и их доведение до главных распорядителей;
- подготовку заявок на финансирование главными распорядителями в разрезе бюджетной классификации;
- рассмотрение заявок органами финансового планирования;
- подготовку проекта закона о бюджете;
- представление проекта бюджета в органы законодательной и исполнительной власти на утверждение.

Третий этап - согласование и утверждение бюджета. На этом этапе Главное управление федерального казначейства предоставляет в Правительство РФ оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год и консолидированного бюджета РФ за отчетный финансовый год, планируемые показатели распределения расходов и доходов федерального бюджета. После процедуры утверждения бюджета и внесенных корректировок, утвержденные показатели бюджета учитываются в ГУФК.

Четвёртый этап - распределение расходов бюджета по бюджетополучателям и временным периодам (составление Бюджетной росписи).

В соответствии с бюджетом и на основании плановых показателей по доходной части и заявок (смет) по расходной части органами финансового планирования и главными распорядителями формируется проект росписи. Роспись утверждается Правительством РФ. Утвержденная роспись учитывается в ГУФК как бюджетные ассигнования, (прил. 21).

Пятый этап - доведение бюджетных ассигнований (БА) до участников бюджетного процесса.

Таким образом, направление планирования и составления бюджета в рамках дея-

ФУНКЦИИ КАЗНАЧЕЙСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТОМ

тельности казначейства при переходе на новую технологию претерпит значительные изменения. Появится новый процесс, определенный Бюджетным кодексом, соответственно, другие процессы исчезнут. Изменится коренным образом и методология учета смет бюджетополучателей, с учетом создания единого счета по учету средств федерального бюджета и других факторов, указанных выше. Такой переход на новую технологию деятельности приведет к тому, что в состав процессов, осуществляемых органами казначейства, будут входить, во-первых, формирование и доведение до получателей средств федерального бюджета уведомлений о бюджетных ассигнованиях и их изменениях; во-вторых, формирование и учет смет расходов средств федерального бюджета бюджетными организациями.

-Исполнение бюджета. Распределение лимитов между главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств на основе консультаций с подразделением, отвечающим за подготовку бюджета; контроль за зачислением поступлений на единый счет; осуществление контроля расходов, доходов и кассовых остатков, охватывающее в конечном итоге федеральный бюджет, региональные и местные бюджеты и внебюджетные фонды.

В конце каждого месяца целесообразно пересматривать финансовый план и вносить поправки на ближайшие месяцы. При проведении этой работы следует тщательно анализировать любые отклонения фактических размеров притоков и оттоков денежных средств в казну от прогнозных, проводить оценку вероятности повторения возникшей ситуации и предпринимать все необходимые шаги для ее исправления или предотвращения. В дополнение к этому при проведении работы по уточнению плана необходимо учитывать всю новую существенную информацию (включая информацию о развитии макроэкономической ситуации), поступающую в подразделение финансового планирования.

Если, например, оценка бюджетных поступлений, включая суммарные объемы заимствования в течение текущего месяца, оказывается гораздо ниже плановых показателей, то переходящий прогноз на ближайшие месяцы должен быть скорректирован в сторону уменьшения. Вследствие этого лимиты расходов, направляемые в региональные отделения, также соответствующим образом снижаются. Уточненные прогнозы на последующие месяцы доводятся до министерств и

бюджетных организаций, чтобы те смогли скорректировать свои сметы расходов. Этот процесс повторяется каждый месяц.

Исполнение бюджета - процесс получения доходов и осуществления расходов, предусмотренных в утвержденном бюджете, который включает прогнозирование исполнения бюджета; управление средствами; управление доходами; оперативное планирование исполнения бюджета; управление расходами; управление государственным долгом; осуществление бухгалтерского учета; составление отчетности об исполнении федерального бюджета, внебюджетных фондов, бюджетов субъектов РФ.

Если бюджет является реалистичным, то фаза его исполнения значительно облегчается. Тем не менее, исполнение бюджета должно основываться на хорошо разработанных прогнозах. Министерства и ведомства призваны обеспечивать Казначейство прогнозами о расходах и одновременно представлять информацию об ожидаемых доходах. С помощью обоснованных прогнозов исполнение и контроль над бюджетом может проводиться с упреждением, что позволит уйти от секвестрации его или свести ее до минимума.

Таким образом, создается основа перевода тяжести бюджетного процесса в фазу подготовки и создания надежных предпосылок для стабильной экономической политики.

Прогнозирование используется на стадии исполнения бюджета как инструмент многомерного анализа и получения дополнительной информации при выработке решений. Но обязательным условием является то, что казначейство должно включать прогнозируемые данные финансовых поступлений на счет (счета) казначейства (прил.5), потребностей в ресурсах для оплаты государственных расходов и показатели, характеризующие расходы бюджета. Такой подход позволит принимать более обоснованные, оперативные и перспективные управленческие решения по регулированию финансовых потоков на счетах органов казначейства.

Хотя сущность процесса прогнозирования значительно не изменяется, но его роль при исполнении расходной части федерального бюджета значительно возрастет. Если в настоящее время к регулированию казначейских счетов органы федерального казначейства прибегают лишь в некоторых отдельных случаях, то в перспективе планируется использовать этот метод в максимально воз-

можной степени, с учетом прогнозирования поступлений средств на единый счет федерального казначейства.

Управление государственными средствами является основополагающей деятельностью казначейства. И включает учет всех поступлений и выплат из бюджета, учет основных средств, операционную деятельность в процессе сбора поступлений и осуществления платежей, а также и финансовый контроль за этими операциями. Не менее важной функцией казначейства является, обеспечение Правительства РФ достоверной и оперативной информацией по всем поступлениям и выплатам по счетам. Речь идет не только об операциях с бюджетными, но и с внебюджетными средствами.

Для того, чтобы государство имело денежные средства для исполнения бюджета по намеченному плану важной задачей органов казначейства является осуществление контроля за финансовыми потоками. Из этого же следует, что на казначейство должна быть определена ответственность за государственные займы, за контроль и регулирование операций с государственными средствами.

Не менее важным является *управление доходами*. Оно осуществляется не только с целью своевременного и полного зачисления поступлений на единый счет казначейства, но и получения данных для планирования исполнения расходной части бюджета

Здесь возможны два подхода. Во-первых, налоговые, и прочие платежи, классифицируются и аккумулируются на счетах фискальных органов. После чего средства перечисляются на единый счет казначейства, а параллельно в органы казначейства представляется отчетность, классифицирующая средства, перечисленные в доход бюджета. Учет, контроль за полнотой и своевременностью платежей при этом осуществляют фискальные органы.

Во-вторых, налоговые, и прочие платежи сразу классифицируются и аккумулируются на едином счете казначейства. В органах казначейства, открываются лицевые счета налогоплательщиков, на которых отражаются все поступления и возвраты платежей адресованных в доход бюджета, зачеты переплат, льготы, отсрочки. Фискальные органы отвечают за полноту и своевременность поступлений, а казначейство - за учет налоговых платежей и операции с ними. При этом управление налоговыми, таможенными и прочими платежами должно базироваться на

аккумуляции средств на едином счете казначейства.

В настоящее время учет и контроль дебиторской задолженности федерального бюджета осуществляется в принципе формально, контроль ее погашения как таковой отсутствует. В перспективе целесообразно структурировать всю информацию о задолженности перед федеральным бюджетом, упорядочить контроль и ужесточить санкции к организациям, несвоевременно погашающим эту задолженность. Для этого планируется принять соответствующие нормативные документы, определяющие порядок учета и контроля дебиторской задолженности федерального бюджета. Кроме того, отзыв ранее доведенных средств будет осуществляться путем доведения уведомлений об изменении лимитов бюджетных обязательств.

На основании прогнозируемых данных по поступлениям средств на единый счет осуществляется оперативное планирование исполнения бюджета, которое заключается в формировании и доведении до бюджетополучателей лимитов бюджетных обязательств.

Эти лимиты формируются бюджетным департаментом на основании оперативных прогнозов и фактического состояния финансовых ресурсов на плановый период. Обязательства по структуре соответствуют бюджетным ассигнованиям (сметам), но не может их превышать. Лимиты бюджетных обязательств доводятся до главных распорядителей средств, которые формируют распределенные лимиты по подведомственным получателям бюджетных средств и представляют их в ГУФК. Метод доведения лимитов до всех бюджетополучателей аналогичен доведению бюджетных ассигнований. Учитывая реально складывающуюся обстановку в экономике и наличие бюджетных средств, бюджетный департамент может формировать изменения к лимитам бюджетных обязательств, которые так же доводятся до бюджетополучателей. Обязательства учитываются на открытых в органах казначейства (при регистрации БА или смет) лицевых счетах.

Управление расходами осуществляется с целью эффективного и своевременного исполнения обязательств бюджета в рамках лимитов бюджетных обязательств.

Процесс доведения платежей состоит из следующих этапов.

Этап принятия бюджетных обязательств: бюджетное обязательство означает установ-

ФУНКЦИИ КАЗНАЧЕЙСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТОМ

ление предназначения (и, следовательно, резервирование) части бюджетных ассигнований для покрытия конкретных расходов в соответствии с утвержденным бюджетом. Как правило, обязательство имеет форму контракта с поставщиками товаров и услуг или заявок на определенные статьи расходов (заработная плата, налоги и т.д.). Такая регистрация обязательств диктуется тем, что она не только позволяет оценить фактическую потребность в бюджетных средствах, но и обеспечивает обоснованное резервирование их и контроль принятия новых бюджетных обязательств. Для этого органы казначейства проводят предварительный контроль на бюджетным ассигнованиям и после регистрации документов суммы обязательств отражаются на лицевых счетах бюджетополучателей. Информация о принятых обязательствах доводится до вышестоящих органов с целью планирования предстоящих платежей.

Следовательно, сведения о финансировании будут доводиться до бюджетополучателей путем осуществления следующих процессов:

- формирование и доведение до получателей средств федерального бюджета уведомлений о лимитах бюджетных обязательств и их изменениях;

- отражение лимитов бюджетных обязательств на лицевых счетах бюджетополучателей; формирование и обработка платежей прямого финансирования.

Этап подтверждения обязательств: бюджетополучатель представляет в органы казначейства документы, являющиеся основанием оплаты принятых БО (акты, накладные и т.д.) Органы казначейства проводят проверку правильности оплаты конкретных расходов (например, товар доставлен или, наступил срок выплаты процентов или погашения ссуды). Такой порядок позволяет казначейству составлять графики и управлять кассовым расходом.

Этап исполнения БО: на этом этапе производится оплата подтвержденных обязательств в соответствии с графиками выплат (при наличии денежных средств). На основании документов, подтверждающих обязательства, готовятся платежные документы для осуществления платежа с соответствующего лицевого счета бюджетополучателя и единого счета казначейства. При этом возможны несколько вариантов. Во-первых, при наличии в контрагенте счета в кредитном учреждении производится перечисление казначейством денежных средств на этот счет, а *ПОЛЗУНОВСКИЙ ВЕСТНИК №1 2005*

расходы отражаются на лицевом счете распорядителя бюджетных ассигнований.

Во-вторых, когда бюджетные средства предназначены для выплаты наличности, то она может осуществляться через расчетно-кассовые центры, систему «карточных» счетов и технические счета бюджетополучателей. При этом перечисляются заказные средства в расчетно-кассовый центр на лицевой счет. В конце операционного дня центр представляет платежные документы, подтверждающие выплаты в казначейство, где расход отражается на лицевом счете распорядителя бюджетных ассигнований.

При системе «карточных» счетов перечисляются средства на кредитные карточки сотрудников финансируемой организации и списываются с лицевого счета на основании платежных документов, представляемых бюджетополучателем. Через технические счета бюджетополучателей, открытые в уполномоченном банке и предназначенные для выплаты наличности происходит перечисление заказанных средств бюджетополучателя и списание их с лицевого счета.

В конце установленного периода времени, например операционного дня с момента получения средств, уполномоченный банк при наличии остатка неиспользованных средств производит их перечисление на единый счет казначейства. На лицевом счете бюджетополучателя при этом производится восстановление кассового расхода. Информация об исполненных бюджетных обязательствах также доводится до вышестоящих органов и до соответствующих распорядителей бюджетных ассигнований.

Таким образом, на лицевых счетах бюджетополучателей, открытых в органах казначейства, учитываются плановые показатели – бюджетные ассигнования (сметы), обязательства бюджета – ЛБО, факт принятия и подтверждения обязательств и проведенный кассовый расход.

Невостребованные денежные средства находятся на едином счете казначейства и принадлежат бюджету.

Исполнение БО сокращает объем обязательств бюджета. Консолидация данных об исполнении БО позволяет получать отчетность о кассовом расходе на любом уровне органов казначейства.

- *Контроль за работой внебюджетных фондов*, регулирование финансовых потоков между этими фондами и бюджетом.

- *Контроль за операциями, осуществляемыми на нижестоящем уровне*, т.е. над

деятельностью региональных и местных органов власти.

- *Контроль за исполнением бюджета.*

Операции казначейства в целях контроля за исполнением бюджета могут осуществляться в различной форме. В некоторых случаях казначейство устанавливает и контролирует соблюдение общих финансовых лимитов на этапах обязательств и оплаты. В других случаях казначейство рассматривает и утверждает каждую отдельную сумму расходов в связи с взятием обязательств или оплатой. И, наконец, казначейство просто оплачивает платежные поручения, выписанные бюджетными единицами, не вмешиваясь в операции на предыдущих этапах.

Судя по опыту в области государственного аудита и оценки, наметились три основные тенденции: во-первых, рамки аудита и оценки расширяются; во-вторых, аудит и оценка все чаще становятся составной частью бюджетного процесса; в-третьих, развитие аудита и оценки можно рассматривать в качестве части более широкого процесса реформы бюджетной системы.

Регламентация расходной части бюджета

Анализируя тенденции регламентации расходной части бюджета, необходимо иметь в виду, что в последние годы федеральный бюджет фактически "освободился" от инвестиционных вложений, "сбросил" на субъекты Федерации более 80% расходов на социальные нужды, что привело к его системному изменению и ориентации на "обслуживание" только государственной машины (оборона, безопасность, управление и др.).

Проблемы бюджета, обострение межбюджетных отношений, кризисная ситуация с реализацией бюджетных проектировок, как по доходам, так и по расходам требуют наряду с поиском организационных решений в области бюджетного регулирования, выявления новых методико-теоретических подходов в области государственных финансов.

В экономической литературе на эмпирическом уровне достаточно активно рассматриваются проблемы оценки вклада государственных расходов в обеспечение экономического роста, причем имеются доказательства, что увеличение доли государственных расходов приводит к замедлению экономического роста. В российской экономической науке наиболее яркими представителями данной точки зрения являются Е. Гайдар, А.

Илларионов, Е. Ясин и другие последовательные радикальные либералы.

Однако подстройка государственных расходов под финансовые ограничения имела преимущественно ситуационный, малоуправляемый характер, находясь, с одной стороны, под постоянным давлением групп лоббирования, а с другой - испытывая воздействие растущего социального недовольства. В результате, фактически сложившиеся приоритеты государственных расходов имели очень мало общего с первоначально назначенными.

Структура приоритетов в настоящих условиях отражает принцип федеральной бюджетной политики последних лет: поддержка денежных расходов, занятых в бюджетной сфере (силовых структур и социальный сектор) при "остаточном" финансировании остальных видов расходов, особенно имеющих долгосрочный характер (инвестиции, образование, наука).

Анализ предшествующих периодов показывает, что корректировка государственных расходов на финансовые ограничения имела преимущественно слабoreгулируемый характер. В результате фактически сложившиеся приоритеты государственных расходов имели очень мало общего с первоначально назначенными.

Преодолеть "избыток расходов" - одна из центральных задач бюджетного реформирования, так как в этом феномене переплетаются объективные тенденции развития экономики, удовлетворение ее потребностей и субъективные устремления людей, причастных к регулированию денежных потоков. Решение этой задачи связано со следующими мерами по оптимизации бюджетного процесса (в части расходного сегмента):

- утверждать первичные расходы федерального бюджета и дефицит, причем последний - по отношению к реально собранному доходу. Оценка по ВВП несомненно необходима, но не в качестве законодательно устанавливаемой. Расходы по обслуживанию государственного долга (как внешнего, так и внутреннего) также нет смысла утверждать в Законе, поскольку они predeterminedены либо международными соглашениями, либо объективно формирующимися условиями заимствования на фондовых рынках;

- привести в соответствие государственные обязательства и реально возможные государственные доходы. В настоящее время превышение общей величины обязательств государства гражданам и хозяйственным

ФУНКЦИИ КАЗНАЧЕЙСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТОМ

субъектам над потенциальной величиной доходов бюджетной системы составляет, по оценкам, около 17%.

Учитывая все это, необходимо обратить серьезное внимание на реализацию принципа специализации, который означает, что каждая бюджетная статья должна включать не только определенную сумму средств, но и *цель ее расходования*. Это требует, в частности, уточнения элементной базы бюджетного процесса на основе единой функционально-предметной классификации РФ.

Сокращение государственных расходов должно базироваться на основополагающем правиле: *необходимые расходы следует сохранить, полезные - отложить, а излишние - полностью прекратить*. Однако, как известно, необходимость, польза и излишество есть понятия относительные.

Под *необходимыми* расходами подразумеваются:

- расходы, связанные с реализацией функций обеспечения безопасности государства как внешней, так и внутренней;

- расходы, отсрочка которых может причинить государственной финансовой системе значительный ущерб, превышающий выгоды от их отсрочки, или вызвать неустойку по обязательствам или банкротство в частном секторе;

- расходы, без которых различные органы управления не смогут действовать и осуществлять свои полномочия.

Под *полезными* расходами понимаются:

- расходы, не относящиеся к категории необходимых, используемые для поощрения и развития тех или иных отраслей народного хозяйства, а их польза доказана и очевидна;

- расходы, без которых различные органы государственного управления хотя и могли бы обойтись и не остановиться в своем действии, но без них могут произойти временные трудности в экономике и увеличатся издержки управления;

- расходы, отсрочка которых, не нарушая контрактных обязательств и не причиняя убытков частному сектору экономики, может временно уменьшить экономические выгоды и доходы, получаемые от этого сектора государством и обществом.

К разряду *излишних расходов* отнесены: расходы, которые служат роскоши, чрезмерным украшениям, оказанию щедрости; все те расходы, польза от которых подвержена сомнению, их можно допустить лишь при наличии дополнительных доходов.

Можно выделить пять критериев их разделения.

Первый критерий - по виду *управления*, то есть каким органом власти (министерством, ведомством) эти расходы производятся. Такое разделение является наименее существенным. Ведь от того, что расходы будут расписаны по разным их наименованиям, ни "прозрачности", ни экономии в них произойти не сможет. Такое разделение необходимо для учета и направления финансовых средств согласно ведомственной принадлежности.

Второй критерий - по степени *необходимости*. Расходы в данном отношении делятся на необходимые, полезные, избыточные и излишние и бесполезные. Общее правило для всех необходимых расходов: они должны производиться из доходов общих и постоянных. Расходы полезные должны производиться из доходов "особенных", менее постоянных и образующихся, как правило, от реализации тех самых мероприятий, на которые ранее эти расходы были произведены. Подобные расходы только тогда бывают полезны, когда они производятся по мере развития отраслей народного хозяйства, а все преждевременные расходы такого рода являются неэффективными. Расходы избыточные могут быть допущены только из остатков доходов предыдущих периодов (лучше, если двух и более лет) и только после погашения имеющихся долгов государства.

Никогда не должны производиться расходы бесполезные. Излишние расходы могут заключаться не только в бесполезных издержках, но и в предметах самых полезных и даже необходимых. Ведь когда на какое-либо мероприятие расходуется более чем требуется или не используются средства наиболее удобные, то происходит расточительство сил и средств. Однако полезные (и даже излишние) расходы могут войти в категорию необходимых, когда со временем развитие капитала и предпринимательства значительно усилится.

Третий критерий - *пространство расходов*. В этом отношении расходы разделяются на общегосударственные, губернские, уездные и волостные. Предмет расходования средств бюджета определяет им место в одном из субъектов территориального деления. Расходы общегосударственные должны быть удовлетворены из общегосударственных доходов, губернские - из губернских и т.д.

Однако все государственные расходы, каким бы ни было их пространство, при их

распределении, назначении и отчете должны быть подчинены общим универсальным бюджетным правилам.

В эффективной финансовой системе нельзя допускать, чтобы только часть доходов и расходов была централизованно рассчитана и учтена, а все прочие были распределены произвольно и нецелевым образом. Правительство должно знать не только, что происходит с распорядителем бюджетных средств, но и то, сколько и каких ресурсов собирается в государстве в виде налогов и сборов и используется в качестве государственных расходов. Без такой информации правительство не сможет эффективно ни произвести расходы, ни рассчитать доходы.

Четвертый критерий классификации расходов - их *срочность* – заключается в том, что они бывают обыкновенными или чрезвычайными. Никакие обыкновенные доходы не могут быть достаточными для расходов чрезвычайных за исключением случая,

когда правительство каждый год оставляет и хранит значительные резервы, что может быть нерациональным. Для чрезвычайных расходов должны быть в запасе не деньги, но способы их получения.

Пятый критерий - *стабильность* - состоит в том, что общая величина расходов может быть постоянной или переменной. Например, жалование государственных служащих есть сумма постоянная, но подряды и государственные закупки – переменны.

Приняв данную классификацию, можно все статьи расходов разместить по видам так, что каждому типу расходов будет определено место их употребления, степень необходимости, пространство, время и постоянство. Все источники государственных расходов должны соединяться в процессе управления бюджетом органами казначейства. Только так возможно устанавливать расходы для государства и общества.