Савцова, Анна Валерьевна. Механизм заимствований субъектов РФ: теория и практика формирования и повышения его эффективности : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Савцова Анна Валерьевна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов].- Москва, 2010.- 320 с.: ил. РГБ ОД, 71 11-8/144

**Содержание к диссертации**

Введение

**Раздел I. Теоретические и методологические основы формирования механизма заимствований субъектов Российской Федерациии**

Глава 1. Экономическая сущность механизма заимствований и его роль в достижении сбалансированности бюджета 17

1.1. Общетеоретические представления о сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств 17

1.2. Социально-экономическая необходимость осуществления заимствований органами власти субъектов Российской Федерации 29

Глава 2. Концепция механизма заимствований на региональном уровне 48

2.1. Концептуальные подходы к разработке механизма субфедеральных заимствований 48

2.2. Заемный механизм как способ достижения сбалансированности бюджетной политики 61

Глава 3. Зарубежный опыт развития региональной долговой политики 74

3.1. Мировые тенденции организации субнациональных займов 74

3.2. Эффективные технологии обращения региональных ценных бумаг 83

**Раздел II. Современная практика заимствований в бюджетной политике субъектов РФ 92**

Глава 4. Анализ процесса формирования региональной заемной политики в России 92

4.1. Этапы и структура развития системы субфедеральных займов 92

4.2. Оценка современного состояния долговой политики в регионах 104

Глава 5. Сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях ограниченности финансовых ресурсов 126

5.1. Проблемы мобилизации собственного доходного потенциала в реализации бюджетной политики на субфедеральном уровне 126

5.2. Основные направления достижения сбалансированности бюджетов субъектами РФ посредством механизма заимствований 138

Глава 6. Институциональные основы региональной политики заимствований 151

6.1. Особенности развития инфраструктуры рынка ценных бумаг в российских регионах 151

6.2. Оценка качества обслуживания субфедеральных долговых

обязательств 167

**Раздел III. Формирование эффективного механизма заимствований субъектов РФ 184**

Глава 7. Стратегия управления региональной долговой политикой 184

7.1 Основные приоритеты в управлении заимствованиями субъектов РФ 184

7.2. Управление рисками заемной политики как важнейшее условие достижения финансовой устойчивости в регионе 197

Глава 8. Совершенствование методологии управления механизмом заимствований на субфедеральном уровне 211

8.1. Критерии определения уровня кредитоспособности регионального бюджета 211

8.2. Оптимизация методов оценки финансового положения и платежеспособности субъекта РФ 217

Глава9. Направления корректировки политики управления долговыми обязательствами субъектов РФ 227

9.1. Обоснование необходимости разработки стандартов управления региональными займами 227

9.2. Методика разработки механизма заимствований субъекта РФ, обеспечивающего сбалансированность бюджетной политики 241

9.3. Разработка модели выбора оптимальной формы долгового инструмента и аналитического планирования государственного долга региона 259

Заключение 277

Список литературы 319

Приложения 307

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Изменения в бюджетной политике государства в части переноса значительной финансовой ответственности на регионы обусловливают необходимость поиска путей достижения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом в процессе проведения реформирования федеративной системы бюджетно-налоговых отношений возник ряд противоречий в финансовых взаимоотношениях федеральных властей с региональными администрациями, а последних, в свою очередь, - с органами местного самоуправления. Одной из основных причин этих противоречий является несоответствие сложности финансово-хозяйственных задач, возложенных федеральным правительством на региональные органы власти, и величины имеющихся в их распоряжении финансовых ресурсов. Результат такого несоответствия - постоянная нехватка собственных финансов у субъектов Федерации и местных образований для самостоятельной реализации их полномочий и ответственности за социально-экономическое развитие территорий. В связи с чем проблема привлечения дополнительных ресурсов для преодоления возникающего дефицита бюджета для субъектов РФ является очень актуальной.

Особенно остро эта проблема проявляется в период финансового кризиса, начавшегося в 2007 году, который потребовал пересмотра бюджетной политики как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Основной причиной внесения необходимых корректировок стал образовавшийся дефицит бюджетов всех уровней, во многом связанный с сокращением поступления доходов (в том числе и от продажи нефти) и увеличением расходов на проведение антикризисных мер. В то же время, когда перед органами власти субъектов Федерации стоит задача комплексного обеспечения социально-экономического развития регионов, существует необходимость укрепления их финансовой базы, поиска дополнительных источников ее пополнения. Среди основных заемных инструментов, используемых регионами для решения этой задачи (банковских кредитов, вексельных инструментов, финансовой помощи и др.), значительная роль отводится формированию рынка региональных заимствований как фактору, обеспечивающему преодоление дефицитности бюджета и достижению его сбалансированности.

Вместе с тем, использование механизма заимствований в целях финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных органов власти сопряжено с рядом нерешенных вопросов. Прежде всего это связано с противоречивостью бюджетного законодательства в части возникновения и расходования бюджетных обязательств, отсутствием единых стандартов определения эффективности использования привлекаемых субъектами дополнительных ресурсов и неэффективностью механизмов заимствований для финансирования дефицитов субфедеральных бюджетов. В этой связи исследование процессов формирования регионального механизма заимствований, как важнейшего направления совершенствования бюджетной политики субъектов РФ, является весьма актуальным в современных условиях.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблема совершенствования заемной политики и формирования соответствующего механизма ее реализации является относительно новой для российской экономической науки. В то же время получают развитие исследования, посвященные отдельным аспектам этой проблемы: бюджетно-налоговой политике, бюджетному федерализму, развитию региональных рынков ценных бумаг, привлечению инвестиций в регион и т. п.

Это обусловлено смещением акцентов в исследованиях и практическом решении данной проблемы на уровень регионов и усилением их самостоятельности и ответственности, что создает определенные предпосылки для развития механизма заимствований как источника финансовых ресурсов для решения социально-экономических проблем.

В российской экономической науке теоретические и прикладные аспекты развития региональных финансов получили освещение в работах А. В. Андрейчикова, М. Афанасьева, А. М. Бабича, Н. П. Баранниковой, М. Б. Бирмана, Л. С. Брагинской, Ю. Я. Вавилова, О. В. Врублевской, С. Л. Глазкова, А. М. Година, В. П. Горегляда, В. С. Занадворнова, В. А. Кабашкина, А. Н. Козырина, М. Г. Колосницыной, И. В. Костикова, Н. Кривогова, В. М. Кузнецова, В. Н. Лексина, А. В. Мартьянова, И. Н. Мысляевой, Л. Н. Павловой, Н. В. Подпориной, Г. Б. Поляка, В. М. Пушкаревой, Т. Ф. Романовой, М. В. Романовского, Б. М. Сабанти, Н. Ф. Самсонова, Н. И. Строковой, Б. А. Хейфеца, Т. Ю. Чернышовой, Л. И. Якобсона, М. И. Яндиева, Н. И. Яшиной и других. Вопросы формирования и развития региональных рынков ценных бумаг рассматривались в работах М. Алексеева, Б. Алехина, В. Балабанова, В. Белова, Ю. Данилова, Б. Златкис, Е. Жукова, Л. Ивановой, А. Килячкова, Г. Ковалевой, В. Мусатова, А. Улюкаева, Л. Чалдаевой, А. Фельдмана и других. Особенности функционирования рынка российских региональных и муниципальных займов исследованы такими учеными и специалистами, как С. Агапцовым, Н. Балакиревым, Т. Бондарь, Д. Гладским, Л. Давыденко, С. Довбня, В. Жалнинским, С. Золотаревым, Е. Карликовым, В. Никифоровой, Е. Новиковым, В. Островской, С. Пахомовым, А. Семенюком, А. Серпилиным, В. Тарачевым, Е. Тышкевичем, Е. Чекановой, А. Шадриным, Г. Шахназаряном и другими.

В настоящее время отечественная наука постоянно обращается к работам зарубежных исследователей, которые раскрывают различные аспекты теоретических основ бюджетной и долговой политики, а также становления и развития рынка муниципальных займов: Г. Д. Александера, Д. В. Бейли, Г. Бирмана, Л. Брю Стенли, Д. Брюммерхорда, Л. Дж. Гитмана, Л. Г. Дугласа, Дж. М. Кейнса, Р. Макконелла Кембела, Р. А. Масгрейва, Ф. Маршалла, В. Ойкена, А. Пигу, Т. Саати, П. Самуэльсона, Дж. Стрига, Р. Уилсона, Ф. Фабоцци, И. Фишера, С. Фримена, X. Циммерманна, У. Ф. Шарпа и других.

Необходимо отметить, что, несмотря на достаточно широкий спектр теоретических и практических разработок в области региональных заемных отношений, многие вопросы еще недостаточно изучены и имеют дискуссионный характер. В частности, вопросы теории и методологии формирования и

функционирования механизма заимствований, как способа достижения сбалансированности региональных бюджетов, организационного обеспечения решения социально-экономических проблем, стабилизации и роста экономики регионов в должной мере не рассматриваются, хотя на практике предпринимаются попытки их обоснования, моделирования и реализации.

Актуальность темы, ее практическая значимость и вместе с тем недостаточная теоретическая и методологическая разработанность вопросов формирования регионального механизма заимствований обусловили целевую направленность и задачи данного исследования.

**Цель и задачи исследования. Целью** диссертационного исследования является разработка концептуальных подходов к формированию механизма заимствований на уровне субъектов РФ и их согласование с основными направлениями повышения эффективности региональной бюджетной политики.

Поставленная цель определила необходимость решения следующих **задач** научного характера:

- разработать теоретические и методологические основы формирования и  
развития механизма регионального заимствования как фактора достижения  
сбалансированности бюджетов субъектов РФ;

- выделить особенности формирования механизма заимствований на  
региональном уровне как фактора совершенствования бюджетной политики;

предложить концепцию формирования эффективного механизма регионального заимствования;

- обобщить опыт и выявить современные тенденции функционирования  
рынка региональных займов в России и за рубежом;

- исследовать институциональные основы функционирования рынка  
региональных финансовых инструментов;

выявить проблемы обращения региональных облигаций и определить направления совершенствования инфраструктуры рынка долговых инструментов региона;

уточнить и дополнить сложившуюся систему принципов и критериев кредитоспособности субъектов РФ как заемщиков финансовых ресурсов;

сформулировать методические подходы, обеспечивающие совершенствование оценки эффективности функционирования заемного механизма на уровне субъекта РФ;

- создать модель аналитического планирования государственного долга и  
интегральной оценки последствий проводимых субъектами РФ заимствований.

**Объектом исследования** в настоящей работе является региональный механизм заимствований как фактор преодоления дефицита бюджета и достижения его сбалансированности.

**Предмет исследования** - экономические отношения, складывающиеся в процессе совершенствования бюджетной политики субъектов РФ.

**Научная новизна исследования и наиболее существенные результаты, выносимые на защиту, заключаются в следующем:**

1. На основе систематизации зарубежных и отечественных теорий финансов  
показано, что особенности развития современной экономики обусловливают  
необходимость внедрения у субъектов РФ получившей широкое распространение в  
развитых странах модели управления финансами, имеющей социальную  
направленность и отражающей усиление социальных бюджетных расходов. В  
данной модели непрерывность покрытия возрастающих государственных функций  
денежными средствами обеспечивается за счет привлечения заимствований.

1. Определены сущность и специфика механизма заимствований, обусловленные перераспределительным характером воздействия на финансовые отношения и сферой их применения, что находит проявление в направленности займов на поддержание непрерывного движения финансов в целях достижения финансовой устойчивости региональной экономической системы. Таким образом, роль механизма заимствований в бюджетной политике регионов состоит в обеспечении субъектов управления средствами воздействия на финансовые отношения, складывающиеся в процессе поддержания сбалансированности регионального бюджета, а сам механизм представляет собой специфические методы мобилизации и использования финансовых средств, направленные на достижение баланса.
2. Разработана концепция повышения эффективности механизма регионального заимствования, которая определяет основные инструменты и методы проведения квалифицированной долговой политики, необходимые для достижения сбалансированности региональных бюджетов. В основу концепции положены следующие принципы организации заемной политики: целевой направленности на финансовую устойчивость субъекта Российской Федерации; перераспределении финансовых ресурсов между владельцами капитала и территориальными администрациями на условиях взаимовыгодности; обеспечении конкурентоспособности региональных займов по сравнению с другими финансовыми инструментами; минимизации рисков заимствований на основе повышения качества проведения заемной политики; совершенствовании институционального обеспечения заимствований с целью сокращения издержек по их проведению.
3. На основании анализа зарубежного опыта показано, что для эффективного развития процесса заимствований в российских регионах необходимо использование проверенных опытом западных стран технологий выпуска и обращения заемных инструментов, предусматривающих гарантийное обеспечение и своевременность возвратности долговых ресурсов, а также совершенствование институционального обеспечения процесса заимствований; создание таких условий обращения региональных ценных бумаг, которые будут способствовать регулярному привлечению дополнительных финансовых ресурсов в целях достижения бюджетной сбалансированности.
4. Выявлены современные тенденции развития российского рынка региональных заимствований, которые проявляются в абсолютном и относительном росте совокупного объема обращающихся региональных облигаций; наращивании объемов долга за счет расширения привлечения средств

уже вышедшими на рынок эмитентами; сокращении объема задолженности по ценным бумагам, выпущенным ранее; снижении в ряде субъектов РФ удельного веса кредитных соглашений в совокупном объеме заимствований. Действие этих тенденций приводит к снижению стоимости фондирования, расширению структуры долга по продолжительности; обеспечению средствами бюджета ранее сделанной задолженности для полного и своевременного ее погашения, диверсификации структуры долговых обязательств.

6. Обоснованы предложения по совершенствованию региональной  
инфраструктуры рынка заимствований, направленные на повышение  
кредитоспособности заемщика и снижение риска заемных инструментов. Это  
становится возможным путем повышения уровня ответственности заемщика и  
установления реальных гарантий возврата заемных средств. В связи с чем  
действующую инфраструктуру регионального рынка заимствований предлагается  
дополнить системой обеспечения экономической безопасности займов и  
интересов их участников от внешних и внутренних рисков за счет включения  
залогового и резервного фондов; снизить потенциальные риски эмитента путем  
введения института специализированных банков, контролирующих проведение  
эмиссии и защищающих инвесторов при невыполнении эмитентом своих  
обязательств; вовлечь в процесс разработки и осуществления эмиссии  
независимых экспертов, оценивающих достоверность раскрываемых  
региональными органами власти финансовых показателей; создать  
саморегулируемую организацию участников рынка региональных ценных бумаг.

7. Предложен набор критериев и весовых коэффициентов для расчета  
сводного показателя уровня кредитоспособности бюджета субъекта РФ,  
способствующих сокращению отрицательных последствий проведения  
региональных заимствований, таких как привлечение различных источников  
заемных средств, нерационального их использования, отсутствие источников для  
возврата привлеченных средств. Выделены оценочные критерии, отражающие  
уровень кредитоспособности заемщика и повышающие качество управления  
задолженностью, учитывающие специфику конкретного региона (уровень  
экономического развития региона, уровень долговой нагрузки, уровень  
соответствия долговой политики требованиям федерального законодательства и

**ДР)-**

8. Для устранения недостатков, выявленных в ходе анализа практики

проведения заимствований в Южном федеральном округе, обоснованы направления совершенствования методики оценки уровня платежеспособности заемщика за счет использования ежегодного временного интервала расчета платежеспособности, а также индикаторов оценки финансового положения и качества управления бюджетами субъектов РФ, отражающих платежеспособность, текущее финансовое состояние и потенциальные финансовые возможности, устойчивость по отношению к воздействию негативных внешних факторов, уровень методологического и нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса, информацию о финансово-экономическом состоянии территории. В целях упрощения расчетов все

индикаторы сгруппированы на основе предложенных автором оценочных критериев и весовых коэффициентов, рассчитываемых по данным регионального бюджета.

9. Усовершенствована методика определения эффективности  
функционирования заемного механизма региона за счет включения в нее как  
интегральных, так и дифференциальных показателей оценки целевого  
использования средств, их способности приносить быструю отдачу и открывать  
новые источники для привлечения капитала (долговая емкость бюджета,  
доступный на рынке капитала объем средств, приемлемые условия привлечения  
капитала по стоимости и срочности и др.). Это позволяет на этапе составления  
проекта бюджета субъекта РФ рассчитывать объемы планируемых заимствований  
в зависимости от потребности в финансировании расходов, которые  
предусмотрены органами исполнительной власти на текущий год и  
среднесрочную перспективу.

10. Разработаны модель аналитического планирования государственного  
долга на основе метода анализа иерархий, позволяющая повышать  
обоснованность решений о выборе формы долгового финансового инструмента, и  
модель интегральной оценки обобщенного сценария развития долговой политики  
по критериям качественной оценки последствий заимствований, базирующаяся на  
экспертных оценках в виде матриц попарных сравнений и критериальных оценках  
различных факторов. Применение этих моделей на этапах стратегического  
анализа и планирования сценариев развития процесса заимствований региона  
позволяет рассчитывать наиболее вероятное движение финансовых потоков, в том  
числе и при возникающих негативных тенденциях.

**Теоретической основой исследования** послужили фундаментальные труды классиков экономической науки, работы отечественных и зарубежных ученых в области финансов, взаимоотношений государства и субъектов РФ, государственных и региональных финансов. Среди них особое значение имеют работы ученых Института экономики РАН, Института мировой экономики и международных отношений РАН, Российского университета дружбы народов, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, аналитического центра и профильных комитетов Государственной Думы, Совета Федерации Федерального собрания и других.

В процессе исследования использовались положения реализуемой финансово-кредитной политики государства. При выработке практических рекомендаций учитывались нормативно-методические акты Министерства финансов Российской Федерации, Минэкономразвития Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и других органов государственного регулирования.

Информационную базу исследования составили документы и материалы Федеральной службы государственной статистики, органов государственной власти и управления, материалы и данные периодической печати, монографическая и научная литература по теме диссертации. В качестве

эмпирической базы научно-практических разработок использованы материалы официальных статистических данных администрации Ставропольского края и Южного федерального округа.

**Методологической основой диссертационной работы** является системный подход к исследованию финансовых ресурсов. Методология исследования базировалась на комплексе методов, включающих экономический, сопоставительный, количественный и качественный анализ, логическое моделирование, статистические исследования, методы экспертных оценок и другие.

**Теоретическая и практическая значимость работы** определяется прежде всего тем, что содержащиеся в ней положения позволяют более глубоко исследовать процессы формирования и развития заемного механизма региона, что создает предпосылки для проведения эффективных преобразований долговой политики на региональном уровне.

Основные результаты исследования могут быть применены в практической деятельности финансовых управлений региональных и местных органов власти.

Отдельные положения диссертации могут быть использованы:

как теоретическая и методологическая база при разработке различных документов нормативно-правового характера по вопросам регулирования финансовых взаимоотношений между государством, субъектами Федерации и муниципалитетами;

для корректировки финансово-кредитной политики государственных и региональных органов в части проведения политики заимствований;

для развития методологии стратегического планирования и прогнозирования по привлечению финансовых ресурсов субъектами РФ;

- для выработки стратегии проведения региональных заимствований;

- в практике преподавания учебных курсов «Финансы и кредит»,  
«Государственные и муниципальные финансы», «Рынок ценных бумаг», а также в  
спецкурсах по проблемам региональной экономики и российской бюджетной  
системы.

**Апробация исследования.** Основные теоретические положения и выводы исследования, его практические результаты докладывались на научных конференциях и семинарах, в том числе на Ежегодных региональных научно-технических конференциях «Вузовская наука - Северо-Кавказскому региону» (г. Ставрополь, 1997-2008 гг.); Всероссийской научно-практической конференции (г. Пятигорск, 2007 г.); Всероссийской научно-практической молодежной конференции «Антикризисное управление в России в современных условиях» (Москва: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2003 г.); ежегодных научно-технических конференциях по результатам научно-исследовательской работы профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов Северо-Кавказского государственного технического университета (г. Ставрополь, 1998-2008 гг.) и других.

Результаты научного исследования апробированы в Министерстве финансов Ставропольского края при разработке краевой долговой политики на 2009-2010 гг., в Департаменте экономического развития Краснодарского края.

Диссертационное исследование проведено в рамках пункта 4.1. паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Основное содержание работы отражено в 31 публикации автора общим объемом 38,8 п. л., из них 10 - в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

**Структура и объем работы.** Логика исследования определила структуру работы, которая состоит из введения, трех разделов, 9 глав, 19 параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

## Общетеоретические представления о сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств

Функционирование государства обеспечивается на основе формируемых им ресурсов, которыми оно распоряжается с целью выполнения возложенных на него функций. Совокупность всех ресурсов (материальных, денежных), находящихся в непосредственном распоряжении государства, образует общественный сектор хозяйства, ключевую роль среди компонентов которого играют государственные финансы, прежде всего, государственный бюджет, его доходы и расходы1.

Для государства, действующего в условиях бюджетного федерализма, на первое место выдвигается задача выбора эффективной модели бюджетных отношений для конкретных экономических и политических условий, присущих данной стране. Для этого, прежде всего, необходимо четко распределить расходные функции между уровнями власти, закрепить соответствующие им источники финансирования, сформировать систему оказания финансовой помощи нуждающимся регионам и систему контроля дефицита бюджета на нижестоящих звеньях бюджетной системы.

Критерием эффективности каждой конкретной модели бюджетных отношений, в конечном счете, может выступать качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению. Разные страны решают задачу выбора эффективной модели бюджетных отношений по-своему.

Важную роль при этом играет уровень развития межбюджетных отношений, на основе которых и строится бюджетная система государства с бюджетами субъектов РФ. Как правило, более высокая централизация бюджетной системы и больший объем перераспределяемых бюджетных средств характерны для стран с высокой степенью неравенства бюджетной обеспеченности между субъектами федерации, что, в частности, и характерно для России.

Например, в Германии после объединения Западной и Восточной частей и, как следствие, роста неравенства между «землями», около 73,0% налоговых доходов взимаются на уровне федерации, а объем переданной финансовой помощи из федерального бюджета составляет более 20% доходов «земель»".

Наоборот, в Канаде, где из 12 субъектов федерации только два характеризуются существенно меньшей бюджетной обеспеченностью, в федеральный бюджет взимается только 48,2% налоговых доходов, объем финансовой помощи составляет около 15% доходов субъектов федерации . При этом и в Германии, и в Канаде достигаются основные цели межбюджетного регулирования — происходит желаемое выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов федерации, то есть конечным потребителям предоставляется относительно равный доступ к бюджетным услугам. В основе формирования оптимальных бюджетных отношений лежит многолетний опыт и серьезная методологическая проработка данных взаимоотношений.

Важнейшая роль государственного бюджета в экономической политике была обоснована в экономических теориях известных западных ученых, многие положениях которых нашли непосредственное подтверждение в практике развития этих стран. Так, например, концепция представителя англосаксонской экономической школы Пигу Л. С. основывалась на теории общественного благосостояния4. В этой теории бюджет рассматривался как инструмент перераспределения доходов для увеличения совокупного благосостояния.

Американский экономист Самуэльсон П. создал новую концепцию на основе кейнсианской теории финансовой политики5. В этой концепции соединились кейнсианские идеи фискализма с концепцией неоклассиков, предусматривающих регулирование экономики посредством денежно-кредитной политики. Самуэльсон П. считал, что регулирование спроса должно осуществляться не только на основе изменений в области государственных расходов или налогов, но и посредством манипулирования величиной учетной ставки процента и проведением соответствующих операций на открытом рынке. Создавая новую теорию государственного монополистического регулирования, он особое внимание уделил вопросам перераспределения национального продукта и разработке системы трансфертных выплат населению, а также росту государственных расходов, связанных с его социальными функциями.

Самуэльсон И. известен также как автор «чистой теории государственных расходов», которая является развитием концепции «государственных услуг», созданной в Х1Х-начале XX веках представителями маржиналистской школы. Использование в экономической литературе термина «общественный товар» является заслугой Самуэльсона П., под которым он понимает товары и услуги, сочетающие три свойства: они неделимы среди членов общества, доступны всем и предоставляются государством6. В теории «государственных услуг» рассматривается необходимость распределения финансовых ресурсов общества между государственным и частным секторами экономики, в свете которой государство должно финансировать экономическую и социальную инфраструктуру, неприбыльную или низко прибыльную для частного сектора. Задача финансовой политики государства в области «общественных товаров» состоит в регулировании их предложения, а основная цель вмешательства — в достижении оптимальности государственных расходов.

Масгрейв Р. развил и доработал «чистую теорию государственных расходов»7, созданную П. Самуэльсоном в общих положениях. Он усовершенствовал абстрактную модель «процесса принятия- политических решений» и увязал государственные расходы с налоговым механизмом. Он считал, что расходно-налоговый механизм нужен для того, чтобы выделить определенные ресурсы для общественных потребностей и в то же время возложить стоимость этих услуг на индивидуальных лиц, которые хотят, чтобы их потребности были удовлетворены. Поэтому обеспечение общественными товарами должно осуществляться через бюджет. Кроме того, по его мнению, разграничение ответственности между уровнями власти не может всецело определяться лишь проблемой эффективности предоставления общественных благ. Территориальное перераспределение доходов, осуществляемое в социальных и политических целях, является важнейшей чертой» бюджетного федерализма. Масгрейв Р. отмечает определенные трудности в распределении общественных благ на местные, региональные и общенациональные. Например, образование традиционно относится к местным благам, но обеспечение его должного качества — общенациональная задача8.

## Заемный механизм как способ достижения сбалансированности бюджетной политики

Сложившиеся в экономике региона две объективные тенденции -потребность органов власти в дополнительном капитале и наличие свободного капитала у населения и предприятий - обуславливают формирование особого механизма регионального заимствования, который представляет собой процесс перераспределения доходов внутри региональной финансовой системы. Особенность этого механизма состоит в том, что, с одной стороны, заем также как и другие источники доходов (например, налоги) является формой мобилизации средств в бюджет региона. С другой стороны, правоотношения, возникающие при таком займе, являются кредитными, поскольку они складываются по поводу привлечения средств на условиях возвратности, срочности и платности. При этом территориальный орган исполнительной власти выступает в роли заемщика, а управление региональными заимствованиями осуществляется с помощью специальных перераспределительных методов и инструментов, которые являются активной частью финансовой политики субъекта Российской Федерации.

В теоретических разработках ученых за последние годы в определении финансовой политики обращается внимание как на роль государства в мобилизации финансовых ресурсов, так и на формы и методы организации финансов. Одни экономисты определяют финансовую политику как совокупность мероприятий государства, проявляемых в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и использования для осуществления своих функций и задач46. Другие же считают, что финансовая политика — это совокупность методологических принципов, практических форм организации и методов использования финансов47. Третьи под финансовой политикой понимают самостоятельную сферу деятельности государства в области финансовых отношений, направленную «...на обеспечение соответствующими финансовыми ресурсами реализации той или иной государственной программы экономического и социального развития» . Последнее определение увязывает финансовую политику с реализацией государственных программ, то есть через механизм, посредством которого государство влияет на социально-экономические процессы в обществе.

Анализ рассмотренных определений «финансовой политики» показывает, что их авторы не увязывают непосредственно финансовую политику с финансовым механизмом ее реализации. .По существу, все определения финансовой политики в той или иной мере указывают на ее цель, а именно: на полную мобилизацию финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей общества, увеличение их объема и эффективности использования. В связи с чем, обобщение и анализ научных публикаций российских экономистов по вопросу определения финансовой политики позволяет нам высказать свою точку зрения по этому вопросу.

По нашему мнению, финансовая политика государства представляет совокупность научно разработанных и проводимых в жизнь мероприятий по максимально возможному и эффективному использованию финансового механизма в реализации задач экономического и социального развития общества. При анализе финансовой политики следует исходить из специфических черт, проявляющихся в ее целях, стратегии и тактике. Так, целью финансовой политики является построение- такого финансового механизма, который позволит с наибольшей эффективностью, обеспечивать достижение стратегических и тактических целей, заявленных в долгосрочной программе социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу .

Финансовая стратегия предполагает выбор методов, с помощью которых финансовая политика будет реализовываться. И, наконец, финансовая тактика охватывает набор конкретных инструментов, рычагов и методов, способных обеспечить реализацию стратегических целей с наибольшей эффективностью. Таким образом, сочетание финансовой стратегии и тактики представляет собой финансовый механизм, с помощью которого происходит реализация финансовой политики государства.

Финансовая политика является субъективной, надстроечной категорией. Но в то же время она носит объективный характер, так как определяется объективными экономическими законами развития общества. Хотя финансовая политика и порождается экономическими отношениями и развивается на основе характера и степени использования производственных факторов, по сути своей она субъективна, так как полезность, эффективность и результативность ее выводится из оценки людей. В этом смысле нам представляется оправданной позиция многих западных экономистов, рассматривающих финансовую политику в конкретной плоскости как систему управленческих решений, систему управления финансами, которая реализуется через финансовый механизм. Он представляет собой совокупность способов организации финансовых отношений применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для экономического развития50.

Структура финансового механизма довольна сложна. В нее входят различные элементы, соответствующие разнообразию финансовых отношений. Именно множественность финансовых взаимосвязей предопределяет применение большого количества видов, форм и методов их организации (элементов финансового механизма).

Таким образом, исходя из значения финансового механизма в реализации финансовой политики государства, по нашему мнению, можно определить его как комплекс экономических форм и методов управления процессом социально-экономического развития региона на всех иерархических уровнях. Действие этого механизма выходит за рамки производства и включает сферу обмена, распределения и потребления. Финансовый механизм используется субъектами управления для воздействия на финансовые отношения, складывающиеся в процессе движения финансов. Управление финансовыми отношениями осуществляется посредством применения следующих элементов финансового механизма: финансовых инструментов; финансовых рычагов и стимулов; финансовых методов. При этом используется правовое, нормативное и специальное информационное обеспечение51.

## Проблемы мобилизации собственного доходного потенциала в реализации бюджетной политики на субфедеральном уровне

Одним из основополагающих принципов функционирования бюджетной системы, как совокупности бюджетов всех уровней, по определению Бюджетного кодекса Российской Федерации, является сбалансированность бюджета, состоящая в количественном равновесии бюджетных расходов источникам их финансирования - доходам.

Сбалансированность бюджетов в бюджетной системе призвана обеспечить нормальное функционирование органов власти всех уровней. Несбалансированность даже небольшой части региональных бюджетов ведет к задержке финансирования государственных и муниципальных заказов, к сбоям в системе бюджетного финансирования, порождая неплатежи у хозяйствующих субъектов. Сбалансированность бюджета особенно важна для России, когда финансовое положение в период современного финансового кризиса характеризуется острой нехваткой бюджетных ресурсов из-за нестабильного финансового состояния экономики.

Большое значение для функционирования бюджетной системы имеет качество достигнутой сбалансированности бюджета, определяемое как соотношение параметров текущих и капитальных расходов. Как взаимодополняющей характеристикой сбалансированности бюджета является включение в этот процесс долговой политики, обеспечивающей замещение доходов, запланированных к поступлению из определенных источников, и позволяющее исполнить бюджет в полном объеме.

Стратегия в области управления государственным долгом является важнейшим направлением бюджетной политики, что обуславливает необходимость создания единой системы управления государственным долгом, включающей в себя всеобъемлющую и унифицированную систему учета государственных долговых обязательств, выработку и реализацию единой стратегии управления-государственным долгом .

Таким образом, в структуре управления, государством система управления государственным долгом непосредственно связана с бюджетным процессом, поскольку долговая политика влияет на формирование бюджетной политики. С учетом этого политика в области управления государственным долгом является необходимым условием формирования обоснованной бюджетной политики и нормального функционирования бюджетного процесса. Данная взаимосвязь определяет необходимость анализа и выявления основных тенденций существующей бюджетной политики с целью формирования запаса прочности финансовых ресурсов региона в период кризисных явлений на финансовом и долговом рынках, обеспечения способности региона расплатиться по- своим обязательствам с минимально возможным риском и финансовыми издержками в самой неблагоприятной ситуации . Проблема особенно актуальна в условиях современного финансового кризиса, последствиями которого, помимо всего прочего, является резкое снижение собственных доходных источников в регионах.

По-нашему мнению, осуществляемая- в последние годы реформа межбюджетных отношений, включающая распределение расходных обязательств и доходов между всеми уровнями бюджетной системы, введение новой объективной методики распределения финансовой поддержки регионов заложили своего рода «основу» снижения доходов регионов еще до начала кризисных явлений. При этом Минфин РФ в

В результате принятых изменений законодательства, потери консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по указанному налогу составили в 2009 году 53,3 млрд. рублей. Общее снижение налоговых поступлений по указанным федеральным налогам составило в 2009 году 71,0 млрд. рублей.

Анализ оценки сбалансированности бюджетов регионов за 2009г. на основе внесенных Минфином РФ изменений в связи с падением цены на нефть (Табл.5.1.), показывает, что темп роста доходов и расходов бюджета составил по сравнению с 2008 годом 82,4 % и 93,0% соответственно. Заложенные в расчет более низкие размеры доходов и расходов свидетельствуют о том, что произошел рост дефицита бюджетов регионов в 2009 г. Это обуславливает необходимость использования наряду с внутренними резервами регионов привлеченных ресурсов, основным источников которых могут стать заимствования на региональных финансовых рынках.

Происходящие в настоящее время изменения в бюджетной политике с настоятельной необходимостью требует поиска путей расширения доходной базы региональных бюджетов.

На примере Ставропольского края автором был произведен анализ межбюджетных взаимодействий, на основании которых можно сделать вывод о том, что в настоящее время продолжается рост объемов и удельного веса межбюджетных трансфертов в объеме финансов собственных доходов муниципалитетов.

Так, в 2007 голу доля- трансфертов в структуре доходов бюджетов городских округов Ставропольского; края составила 48,6% (рисунок 3). В бюджетах муниципальных районов доля безвозмездных перечислений значительно выше - более 77% (рисунок 4). Структура доходов бюджетов поселений свидетельствует о том, что данный уровень бюджетной системы обладает наименьшей бюджетной автономией в отличие от городских поселений: доля безвозмездных перечислений составляет более 90% их доходов (рисунок 5).

При такой высокой зависимости от финансовой, помощи из вышестоящих бюджетов органы местного самоуправления поселений фактически лишены возможности как управлять собственной доходной. базой, так и осуществлять обоснованное финансовое планирование: на; среднесрочный период.

Регионы вынуждены проводить политику стимулирования поиска собственных доходных источников на. местном уровне в условиях полного отсутствия интереса к данным направлениям реформирования своих бюджетов у местных властей. Между тем, повышение эффективности распределения финансовых ресурсов на субрегиональном уровне возможно по целому ряду направлений межбюджетного регулирования, а именно: развитию собственной налоговой базы, повышению доли неналоговых источников доходов местных бюджетов, поиску и оптимизации моделей наиболее эффективного и результативного распределения финансовых трансфертов: По эффективности межбюджетного регулирования можно судить о степени соответствия принятой в регионе бюджетной концепции сложившимся социально-экономическим реалиям, и наоборот.

## Оптимизация методов оценки финансового положения и платежеспособности субъекта РФ

В основном документе, регулирующем отношения в сфере государственного внутреннего долга субъектов федерации, - Бюджетном кодексе Российской Федерации - заложены основы управления региональным и муниципальным долгом. В частности, определены понятие и состав долга, установлены ограничения на его размер, ежегодный объем средств на его обслуживание и ежегодный прирост, а также показатели долговой книги. И хотя к настоящему моменту многие субъекты Российской Федерации имеют практику управления региональным долгом, как показывает анализ, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства. Общими недостатками реализации долговой политики в регионах, выявленными в ходе данного диссертационного исследования, являются: - отсутствие единой методологической и методической базы при разработке региональных концепций долговой политики; слабая методологическая база управления условными обязательствами, не входящими в состав регионального долга в трактовке Бюджетного кодекса Российской Федерации114, и процедур управления рисками; - неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях или их реструктуризации; - применение разнообразных форм неформального учета и отчетности. В связи с этим, на наш взгляд, необходим переход к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредиторской задолженности.

Доказательством данной точки зрения может служить происходящее в последнее время ужесточение федерального законодательства, регулирующего региональные заимствования — например, федеральный закон № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», определяющий, что для субъектов РФ имеющих значительную просроченную . задолженность по долговым обязательствам, предусматривается возможность введения временной финансовой» администрации, целью- которой является обеспечение сбалансированности бюджета и осуществление работы по минимизации долгового бремени.

Таким образом, одним из приоритетных направлений по управлению региональными заимствованиями сегодня становится разработка методических и методологических рекомендаций по профилактике неплатежеспособности субъектов Российской Федерации и- выявлению наиболее распространенных проблем, приводящих к невыполнению расходных обязательств. В целях их выполнения также необходимо разработать и» утвердить типовые мероприятия по восстановлению платежеспособности субъектов федерации и оздоровлению региональных финансов.

При этом особое внимание, на наш взгляд, необходимо-, уделить разработке мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности. В целях их заблаговременного выявления необходимо введение регулярного мониторинга оценки платежеспособности и качества управления региональными финансами на федеральном уровне и аналогичных механизмов в отношении муниципальных образований - на региональном уровне.

Для наиболее полной реализации мер по повышению эффективности и оптимизации бюджетных расходов рекомендуется создание определенных институциональных условий и стимулов для всех участников бюджетного процесса. К таким институциональным условиям относятся: организация бюджетного процесса, ориентированного на результат, реструктуризация бюджетной сети, совершенствование системы управления инвестициями и другие. Улучшение финансового положения и платежеспособности невозможно без продуманного распределения бюджетных доходов и расходов во времени. Для достижения этой цели на наш взгляд, особое внимание необходимо уделять совершенствованию методов среднесрочного бюджетного планирования; мобилизации источников финансирования дефицита региональных и местных бюджетов, управлению государственным внутренним долгом субъектов РФ и проведению- антициклической финансовой политики, направленной на сглаживание бюджетных шоков115 и выравнивание во времени доходов и обязательств регионального бюджета.

В настоящее время существует некоторый набор методологических рекомендаций, которые предлагаются в качестве основы для разработки концепций заемной политики субъектов РФ.11 Вместе с тем эти рекомендации носят обобщенный характер и не учитывают особенности развития бюджетной политики конкретного региона. В этой связи нами предлагается усовершенствовать данные методологические подходы, сместив акцент на учет специфики отдельных регионов. В основе предлагаемой нами методики лежит система индикаторов, отражающих отдельные факторы финансового положения или качества управления финансами субъекта РФ на примере Ставропольского края.

В качестве исходных данных для проведения оценки использовались официальные статистические данные, финансовая отчетность, информация и нормативно-правовые акты органов исполнительной и законодательной власти субъектов ЮФО и Ставропольского края.

При этом мы исходили из критерия, что если для определения значения какого-либо индикатора финансового положения и качества управления финансами предоставленных исходных данных недостаточно, то по данному индикатору оцениваемый субъект РФ получает наихудшую оценку.

Кроме того, многие критерии адаптированы под пессимистический сценарий развития экономики, связанный с мировым финансовым кризисом, когда перед регионами поставлены две кардинально противоположные задачи, с одной стороны, всеми способами сокращать величину государственного внутреннего долга, а, с другой — не допускать секвестра расходных обязательств.