Герман Надежда Викторовна. Управление субфедеральным долгом (На примере Кемеровской области) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Кемерово, 2004 197 c. РГБ ОД, 61:04-8/3179

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы и объективные предпосылки совершенствования управления субфедеральным долгом 10

1.1. Сущность управления государственным долгом и система управления долгом на субфедеральном уровне 10

1.2. Ретроспективный анализ управления субфедеральным долгом

в России 34

1.3. Зарубежный опыт управления субсуверенным долгом 49

1.4. Обоснование необходимости совершенствования системы управления субфедеральным долгом 62

Глава 2. Организационно-методические основы совершенствования управления субфедеральным долгом (на примере Кемеровской области) 73

2.1. Анализ системы управления государственным долгом Кемеровской области 73

2.2. Разработка долговой политики субъекта Федерации и инструментов ее реализации 91

2.3. Формирование подсистемы информационно-аналитического обеспечения механизма управления субфедеральным долгом и раскрытия долговой информации 107

Глава 3. Практические аспекты реализации инструментария совершенствования управления субфедеральным долгом (на примере Кемеровской области) 120

3.1. Подходы к оптимизации долговых параметров субъекта Федерации при управлении бюджетным дефицитом 120

3.2. Рекомендации по выпуску и размещению рыночных субфедеральных займов 132

3.3. Мероприятия по развитию организационной структуры управления субфедеральным долгом 143

Заключение 151

Библиографический список 158

Приложение 1. Классификация государственного долга и ее

характеристика 174

Приложение 2. Определения понятия

«управление государственным долгом» 181

Приложение 3. Характеристика методов урегулирования

субфедерального долга 185

Приложение 4. Предельные размеры долговых показателей

субнациональных органов власти, установленных национальными

органами в странах Европы с развивающимися бюджетными системами... 187

Приложение 5. Долговые показатели субъектов РФ в 2000 - 2002 гг 188

Приложение 6. Нормативно-правовое обеспечение управления

государственным долгом Кемеровской области 190

Приложение 7. Государственная долговая книга Кемеровской области 192

Приложение 8. Государственная долговая книга Кемеровской области

(проект) 193

Приложение 9. Форма предоставления гарантополучателем информации

об изменении долговых обязательств по государственной гарантии 197

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Переломные моменты политического, социального и экономического развития России и образующих ее регионов порождают широкий спектр принципиально новых проблем. Образующаяся в значительной мере в результате последних реформ в налоговой и бюджетной сфере нехватка государственных финансовых ресурсов во многих регионах не позволяет решать в полной мере поставленные перед органами власти субъектов РФ задачи и не обеспечивает выход регионов на траекторию устойчивого социально-экономического развития. Вот почему так важно рассмотреть на субфедеральном уровне государственные заимствования (ГЗ), которые являются одним из дополнительных источников государственных финансовых ресурсов и их следствия -— долга. Пренебрежение управлением субфедеральным долгом (УСД) способно привести к непомерной долговой нагрузке регионов, усугубить состояние региональных финансов, затормозить экономический рост территорий.

Несмотря на значительное число публикаций по государственным заимствованиям и государственному долгу (ГД) в целом, изучение субфедерального долга (СД) и многих его аспектов (в частности, управления) по-прежнему остается актуальным. В рамках теоретико-методологических основ УСД сегодня отсутствует целостное представление о системе УСД. Не разработаны также организационно-методические основы совершенствования системы УСД и не сформирован инструментарий по их применению в конкретных регионах.

Необходимость создания эффективной системы управления государственным долгом (УГД) Кемеровской области объясняется тем, что деформированная структура экономики, высокий удельный вес базовых отраслей промышленности требуют структурной перестройки экономики региона, что, в свою очередь, выражается в большей (по сравнению с некоторыми другими

регионами) потребности в финансовых ресурсах и, как результат, отзывается обострением положения дел в сфере региональных финансов.

Этим обусловлены выбор темы диссертационного исследования, ее актуальность и значимость.

**Степень разработанности проблемы.**Общим принципам ГЗ посвящали свои исследования такие зарубежные классики научной экономической мысли как Дж. Кейнс, Дж. Милль, А. Пигу, Д. Рикардо, А. Смит, Д. Юм и др. В истории российской экономической мысли проблема ГД разрабатывалась в работах Н. Тургенева, М. Орлова, М. Боголепова, А. Гурьева, П. Мигулева.

Заметный вклад в разработку современных теоретических и практиче  
ских проблем УГД (в том числе У СД) внесли российские исследователи  
В.Т. Баринов, О.В. Врублевская, Д.Л. Головачев, А.Г. Грязнова,  
А.Ю.Данилов, Л.А. Дробозина, И.В. Костиков, Б.М. Сабанти,

Н.Т.Стрельцова, В.М.Родионова, М.В. Романовский, Н.В. Фадейкина, О.Д. Хайхадаева и др. Этой теме уделяли внимание и современные западные ученые: Р. Барро, С. Брю, Э.Долан, Е. Домар, К. Макконнелл, В. Ролей, П. Самюэльсон, X. Циммерман **и**др.

**Цель и задачи исследования.**Главная цель диссертационной работы -комплексное изучение процесса УСД и разработка организационно-методических основ его совершенствования.

Для достижения данной цели решались следующие задачи:

исследование сущности ГД, в том числе рассмотрение ГД как инструмента макроэкономической политики государства;

исследование понятия УГД и определение структуры системы управления долгом на субфедеральном уровне;

-изучение истории УСД:в России и выявление современных основ функционирования его механизма;

исследование зарубежного опыта управления субнациональным долгом;

анализ функционирования системы УГД Кемеровской области;

определение содержания долговой политики субъекта Федерации;

-изучение теории и практики анализа, планирования субфедеральных заимствований (СЗ) и прогнозирования СД, принципов раскрытия информации о финансовой деятельности субъекта Федерации;

оценка бюджетных планов Кемеровской области на оптимальность закладываемых в них долговых показателей и анализ чувствительности долговых показателей области по разработанной методике долгового анализа и планирования;

разработка практических рекомендаций по выпуску и размещению рыночных субфедеральных займов;

рассмотрение подходов к построению организационной структуры УСД в целях реализации инструментария совершенствования У С Д.

Работа выполнена в соответствии с п. 2.8 «Государственный долг и государственный кредит: проблемы управления внутренними и внешними долгами государства; критерии эффективности государственного кредитования и заимствования» паспорта специальности 08.00.10 — «Финансы, денежное обращение и кредит».

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является ГД Кемеровской области. Предметом исследования выступает система УСД.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретической и методологической базой исследования явились фундаментальные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области ГД (в том числе СД); финансовых отношений, связанных с функционированием системы управления долгом.

В основе исследования лежит диалектический метод, предопределяющий изучение объективных экономических законов, закономерностей, явлений и процессов в их постоянном развитии и взаимосвязи. В процессе работы использовались такие методы научного познания как индукция, дедукция, анализ и синтез, систематизация и идентификация: Кроме того, при обработке числовой информации применялись традиционные методы экономического анализа, в том числе методы сравнения, группировки, коэффициентов. При разработке вариантов бюджетных планов субъекта Федерации с целью

оптимизации закладываемых в них долговых показателей использовался аппарат имитационного моделирования.

**Информационная база исследования. В**ходе диссертационного исследования использовались статистические и фактические данные, характеризующие состояние регионального бюджета, СД, объемы СЗ (в том числе на рынке субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (СМЦБ)) Кемеровской области и в целом по России (материалы Главного финансового управления Кемеровской области, Администрации Кемеровской области, Минфина РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Центрального банка РФ, Счетной палаты РФ и др.). Кроме того, применялись нормативно-правовые акты, регулирующие УСД и бюджетный процесс на субфедеральном уровне, функционирование рынка ценных бумаг и пр.

**Научная новизна.**Проведенное исследование содержит в себе следующие наиболее значимые признаки научной новизны:

на основе исследования сущности ГД уточнено понятие УГД, которое трактуется как одно из направлений управления государственными финансами, связанное с деятельностью государства в качестве заемщика и гаранта и направленное на максимизацию роли ГД в макроэкономическом регулировании и минимизацию косвенных эффектов ГД (определение в широком смысле); а также как деятельность государства, связанная с осуществлением ГЗ, использованием заемных средств и обслуживанием ГД (определение в узком смысле);

разработана система управления долгом на субфедеральном уровне в единстве управляемой (СД) и управляющей (институциональная структура УСД) подсистем, инструментом воздействия которой для достижения конечных целей (целей УСД) служит долговая политика (ДП) субъекта Федерации (автором сформулировано определение ДП как совокупности целей УСД; методологических принципов построения механизма УСД, формируемых с учетом стратегии социально-экономического развития региона, состояния субфедеральных финансов и макроэкономической конъюнктуры), реализуемая, в свою очередь, через механизм УСД (совокупность методов, рычагов, ре-

сурсного, нормативно-правового, организационно-технологического и методического, информационно-аналитического обеспечения УСД);

-на основе исследования стратегии социально-экономического развития Кемеровской области, финансовой политики региона, состояния субфедеральных финансов и макроэкономической конъюнктуры, а также Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными и муниципальными финансами определены основные положения ДП Кемеровской области и инструменты ее реализации для достижения приоритетов социально-экономического развития региона;

-разработаны основы формирования информационно-аналитического обеспечения механизма УГД Кемеровской области, в том числе предложены методика долгового анализа и планирования, модифицированная форма долговой книги субъекта Федерации, а также комплекс мер по раскрытию долговой информации субъекта Федерации;

-даны практические рекомендации по выпуску и размещению рыночных субфедеральных займов и предложены первоочередные меры по совершенствованию организационной структуры УСД в целях реализации инструментария совершенствования УСД.

В диссертационной работе содержатся также и другие менее значимые научные результаты, полученные в ходе исследования и отражающие личный вклад диссертанта в исследование проблемы.

Теоретическая значимость. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке теоретических основ формирования и совершенствования системы УСД в условиях рыночной экономики, бюджетной и налоговой реформ.

Практическая значимость. Практическая значимость выполненного исследования заключается в разработке предложений и рекомендаций по совершенствованию системы УСД для исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов РФ, Российской Федерации, агентов реципиентов (эмитентов) СЗ. Анализ системы УГД и оценка бюджетных планов Кемеровской области на оптимальность долговых показателей могут исполь-

зоваться рейтинговыми агентствами, прочими аналитическими компаниями при подготовке различного рода рейтингов субфедеральных заемщиков. **Основные результаты**диссертационного исследования:

уточнение сущности УГД;

разработка системы УСД;

определение основных положений ДП субъекта Федерации; -предложение методики долгового планирования и анализа, проекта

долговой книги субъекта Федерации;

-разработка практических рекомендаций по выпуску и размещению субфедеральных рыночных займов;

- определение мер по развитию организационной структуры УСД.

**Апробация работы.**Основные результаты исследования докладывались и обсуждались на кафедре финансов и кредита Сибирского института финансов и банковского дела, на кафедре финансов и кредита Кемеровского государственного университета, на 19-й конференции студентов и молодых ученых Кемеровского государственного университета и других конференциях. Результаты исследования внедрены в учебный процесс Кемеровского государственного университета и Сибирского института финансов и банковского дела по дисциплине «Бюджетная система Российской Федерации» и «Финансы», а также в практику УСД Главного финансового управления Кемеровской области.

**Публикации. По**теме исследования опубликовано 9 печатных работ общим объемом 9,3 п.л.

**Структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (162 наименования) и девяти приложений. Основное содержание работы изложено на 173 страницах.

## Сущность управления государственным долгом и система управления долгом на субфедеральном уровне

Природа существования государства всегда характеризовалась противоречиями в потребностях финансовых ресурсов и возможностях их мобилизации. Разрешение этих противоречий является объективной необходимостью, которая порождает функционирование системы государственного кредита1, осуществление в рамках этой системы государственных заимствова-ний (ГЗ), и, как следствие, формирование государственного долга (ГД). Наличие ГД объясняет необходимость управления им.

Для определения сущности управления государственным долгом (УГД),. в первую очередь, необходимо изучение самого объекта управления - ГД.

В ходе диссертационного исследования автором проведена работа по уточнению понятийного аппарата. В результате было выявлено, что большинство ученых рассматривают ГД как накопительный показатель (включая в него различные элементы) и лишь некоторые, - как систему отношений.

ГД как накопительный показатель представляет собой «...совокупность долговых обязательств государства...» [1, ст. 97, 99, 100], «...сумму задолженности по выпущенным и непогашенным госзаймам, полученным кредитам, включая начисленные проценты и выданным государством гарантиям» [67, с. 398], «...результат кредитных отношений, которые возникают в связи с перемещением временно свободных финансовых ресурсов из национального частного сектора или из-за границы в государственный бюджет на основе принципов заимствования» [152, с. 13]. Представители западной экономической мысли характеризуют ГД посредством анализа дефицита государственного бюджета как «...общую сумму всех положительных сальдо бюджетов федерального правительства за вычетом всех дефицитов, которые имели место в стране» [107, с. 365]. Учитывая современную российскую специфику, можно привести расширенное понятие ГД как «...всю сумму задолженности по обязательствам государства, процентам по ней и неисполненным финансовым обязательствам государства перед субъектами экономики (неоплаченный госзаказ, задолженность по заработной плате перед бюджетниками и пр.)» [146, с. 119].

Как уже было отмечено, некоторые ученые представляют ГД как систему отношений. И.Н. Свистунова характеризует ГД как «...систему отношений по поводу привлечения государственных займов для целей развития экономики и решения социально-политических проблем» [130, с. 7]. Кроме того, в Финансово-кредитном словаре содержится определение долга как «...экономической категории, отражающей отношения различных субъектов по поводу возникновения задолженности одной стороны перед другой и своевременного ее.погашения в оговоренные сроки и в оговоренной форме» [142, с. 292-293].

По мнению автора диссертационной работы, оба подхода к определению понятия «ГД» обоснованы, поэтому, учитывая вышеприведенные определения, представляется целесообразным определиться с понятием «ГД» в узком и широком смысле слова. В узком смысле слова под государственным долгом автор понимает совокупность непогашенных долговых обязательств государства (основная сумма долга3), вытекающих из ГЗ. В широком смысле слова государственный долг характеризуется как система финансовых отношении по поводу формирования задолженности государства и ее обслуживания.

## Анализ системы управления государственным долгом Кемеровской области

Вопросы покрытия дефицита областного бюджета, а, следовательно, и вопросы УСД становятся одними из самых актуальных в сфере управления государственными финансами Кемеровской области. Проведенный анализ системы УГД Кемеровской области выявил ее особенности, недостатки и подтвердил необходимость совершенствования системы УГД по направлениям, предложенным в п. 1.4.

Кемеровская область является одним из крупнейших территориально-производственных комплексов РФ. Мощный экономический потенциал Кузбасса обусловлен богатыми природными ресурсами, компактной территорией с развитой инфраструктурой, высоким уровнем развития экспортно-ориентированной производственной сферы, наличием высококвалифицированных трудовых ресурсов. Тем не менее, переход к рыночным отношениям стал резко снижать финансовый потенциал региона. Кемеровская область, как и многие другие субъекты РФ, превратилась в высокодотационный репюн, не способный самостоятельно покрывать свои расходы собственными доходами.

В начале реформ (1991 г.) разница между собственными доходами и расходами областного бюджета была минимальна и покрывалась полностью финансовой помощью из федерального бюджета. Кризисный период (1997 — 1999 гг.) характеризовался постоянными из года в год дефицитами областного бюджета. С началом стабилизационного периода в экономике региона (в 2000-2001 гг.) наблюдался бюджетный профицит областного бюджета; росла его роль в социально-экономическом регулировании региона, что подтверждается увеличением доли доходов областного бюджета в ВРП (табл. 5).

## Подходы к оптимизации долговых параметров субъекта Федерации при управлении бюджетным дефицитом

В связи с постоянной сменой бюджетного и налогового законодательства, происходящего преимущественно на федеральном уровне, бюджетное планирование и прогнозирование в субъектах РФ в настоящее время затруднительно. Тем не менее, даже в условиях высокой неопределенности, в основе бюджетного планирования, как было указано в п. 2.3, должны лежать принципы, использование которых позволяет сохранить размер долга на оптимальном (с точки зрения возможностей регионального бюджета по его обслуживанию) уровне. Произведем оценку годовых бюджетных плановКеме-ровской области за 2001 - 2004 гг.13 на предмет оптимальности планируемых в них размеров привлечения и погашения заемных средств, расходов на обслуживание долга и прогнозируемого размера субфедерального долга. Для 2001 - 2003 гг.и рассчитаны также фактические значения показателей. Для 2004 г. предложены варианты оптимизации бюджетного плана для иллюстрации чувствительности долговых показателей к бюджетным параметрам.

Прежде всего следует отметить, что на протяжении 2001 - 2004 гг. в законах о бюджете на соответствующий финансовый год постоянно наблюдается дефицит операционного и текущего балансов, что указывает на структурное несоответствие между планируемыми доходами и расходами, вызван 13 Современные основы формирования региональных бюджетов используются начиная с составления проекта бюджета на 2001 г. (после введения в действие БК РФ), поэтому анализируется период именно недостаточностью доходной базы для финансирования оказываемых услуг (табл. 12).