



Эдуард Батанов  
первый заместитель председателя Комитета  
финансов Санкт-Петербурга



## ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

Один из самых главных вопросов информационного сопровождения управления долгом субъектов РФ и муниципальных образований — это раскрытие информации, или прозрачность, т. е. прозрачность как исполнения бюджета, так и процедуры его принятия.

Существуют законодательные требования о раскрытии информации — законы «О рынке ценных бумаг» и «Об особенностях эмиссий», которые требуют публиковать генеральные условия, условия эмиссии и ежеквартальные отчеты.

В условиях эмиссии должны содержаться данные об исполнении бюджета субъекта РФ за предыдущие 3 года. К сожалению, приказ о раскрытии информации покрывает только сферу ценных бумаг, но ничего не говорит о других долговых обязательствах субъекта РФ, тем не менее он существует и работает.

Кроме того, с июня 2005 г. вступил в силу Приказ ФСФР о листинге (п. 4102), который говорит о том, что для включения в листинг биржи субъекты РФ должны раскрывать информацию. Если прочитать внимательно, речь идет о выполнении приказа Минфина РФ о раскрытии информации о ценных бумагах субъекта РФ.

В своей практике Администрация Санкт-Петербурга использует принципы раскрытия информации, принятые в раз-

витых странах, и действует в рамках Кодекса лучших практик, подготовленного с участием специалистов ведущих рейтинговых агентств. Кодекс рекомендует раскрывать все существенные события и объяснять их, установить некие стандарты раскрытия информации администрацией субъекта РФ или муниципального образования.

Транспарентность — один из самых основополагающих элементов бюджетной культуры. Процессы составления, формирования и исполнения бюджета должны быть открыты и доступны, в том числе любому физическому лицу. Кроме того, эти процедуры должны быть формализованы.

Вопрос о транспарентности бюджета условно можно разбить на две части: *во-первых*, это формализация процессов, *во-вторых*, раскрытие информации.

В вопросе о формализации процессов можно опять же выделить две части: *первая* — регламентация процедур, которые должны быть описаны максимально точно и подробно. Сделать это надо нормативным актом или другим внутренним документом соответствующего комитета, в котором устанавливается, кто и что делает, в какое время, каком объеме и т. д. Такой нормативный акт — условие стабильности исполнения при любых изменениях политических структур. Он представляет собой как бы каркас структуры, которая работает.

*Второй* частью формализации процесса является установление критериев проведения конкурсных процедур и принятия решения. По Бюджетному кодексу должны проводиться конкурсы на все услуги. Каким образом должны быть организованы такие конкурсы? Можно, например, поставить условие, что абсолютный приоритет имеет фирма, генеральный директор которой — двухметровый голубоглазый китаец-блондин. И тогда фирма выиграет конкурс. Главное в установлении критериев — определить, кто должен получить бюджет, какой объем услуг, какое качество, в какой срок, какие риски готов принять бюджет ради этого, поскольку любое заключение договора — принятие риска. Дальше это уже вопрос цены, поскольку в России конкурсы проводятся лишь на цену.

Не секрет, что конкурсы можно проводить ежегодно. Например, каждый год асфальтировать один и тот же участок дороги, и это будет дешево. Но хорошо ли это будет для бюджета? Сомневаюсь. Поэтому сначала надо установить критерии принятия решения, понять, что мы хотим получить, и уже после этого объявлять конкурсы и принимать решение о победителе.

Если говорить в целом о процедурах и регламентах принятия решений, то базовым принципом является равноуда-

ленный подход: никто не должен иметь преимущества. Например, размещение денежных средств должно быть регламентировано как минимум внутренними документами Комитета финансов, и в данном случае не должно быть единоличного принятия решения. Безусловно, ответственность несет тот, кто принимает решения, но должны быть прописаны процедуры, на основе которых оно принимается.

Комитет финансов Санкт-Петербурга, организуя свою работу на фондовом рынке, все делает в виде конкурсных процедур. Лучше конкуренции ничего не придумано. Мы размещаем денежные средства и в РЕПО, и в депозиты посредством конкурсных процедур. РЕПО — это сбор заявок на бирже, депозит — сбор заявок от банков, ранее прошедших конкурсный отбор.

При этом решение принимает не председатель или кто-то другой, а специальный комитет, в который входят все заместители председателя, представители казначейства и некоторых отраслевых органов, т. е. это решение коллегиальное. Конечно, главная ответственность лежит на председателе, который подписывает решение, но при этом он учитывает рекомендации кредитного комитета: выдавать/размещать или нет.

В составе Комитета финансов существует также Кредитный комитет. Его функция — работать с муниципальными образованиями и ГУПами, претендующими на получение бюджетных кредитов, которые предоставляются в течение финансового года. Это также достаточно формализованная процедура; для заемщиков, представленных в виде ГУПов, процедура описана даже в Законе о бюджете. Например, у ГУПов должны быть утверждены финансовый план и исполнение финансового плана и бюджета. Показатели их отчетности не могут превышать показателей финансового плана. Если такое происходит, мы имеем право остановить финансирование до внесения изменений в финансовый план. Это очень сильно дисциплинирует ГУПы.

Для муниципальных образований главное требование — соответствие бюджету муниципальных образований, Бюджетному кодексу. В этом году у них возникнет немало вопросов, однако процесс идет, и они все больше приобщаются к культуре бюджетного процесса.

Привлечение осуществляется также на конкурсной основе. В настоящее время происходит сбор конкурентных, неконкурентных заявок. Решение принимается наблюдательным комитетом, в

состав которого, кроме сотрудников Комитета финансов, включен представитель Главного управления Центрального банка.

Касаясь вопроса прозрачности информации, хотелось бы отметить, что как минимум раскрываются все данные о бюджете Санкт-Петербурга. Этому способствуют и издание буклетов «Бюджет в кратком изложении», и публикация текста Закона о бюджете, вся ведомственная и функциональная структура. Полную версию можно найти в Интернете. У нас не совсем обычная форма утверждения закона о бюджете, она, наверное, самая открытая, которая может быть.

В этом году мы убрали из бюджета экономическую классификацию. Если раньше объем бюджета составлял 2–3 тома, то в этом году — 1 том (400 страниц).

На сайте Комитета финансов раздел «Долг» самый посещаемый, количество обращений, по крайней мере в прошлом году, было больше, чем на сайтах всех комитетов Санкт-Петербурга. Мы публикуем информацию о долге ежемесячно; в планах — еженедельно. Раскрывается информация о видах и структуре заимствований, о заемщиках и об исполнении государственной гарантии (были ли за отчетный период исполнены обязательства самим заемщиком или Комитетом финансов).

Кроме того, мы размещаем информацию об обращающихся облигациях, включая сведения о количестве облигаций, находящихся на рынке на текущую отчетную дату или на две предыдущие даты; о количестве бумаг, заблокированных РЕПО; объеме торгов по каждой бумаге за отчетный период, среднем количестве сделок. Последняя графа — индекс Герфендала — индекс монополизации владельцев по этой бумаге: если владелец один, индекс равен 10 000, если владельцев бесконечное количество, индекс стремится к нулю. Таким образом, можно сделать вывод о структуре владельца — насколько рынок монополизирован. Такие сведения используются для обмена. Действительно, существует малоликвидные выпуски, которые мы стараемся обменять на более объемные выпуски, более ликвидные.

Приводятся данные по структуре долга, предлагаются основные характеристики рынка. Так, средний срок заимствований превысил 4 года — это достаточно хороший показатель. Размещение средств производится на конкурсной основе. Информация об этом распространяется на сайте (как правило, в тот же день) и через средства массовой информации, где уточняется количество участвующих бан-

ков, разброс заявок, цена и сумма размещения.

Возвращаясь к вопросу о формализации процедур по раскрытию информации, хотелось бы упомянуть, что в прошлом году был принят приказ Комитета финансов об информационном сопровождении. В нем регламентированы взаимоотношения всех отраслевых управлений и отделов Комитета финансов при раскрытии информации, установлены четкие формы и сроки подачи информации. Кроме того, в порядке практической реализации этого приказа на 2005 г. в соответствии с уже вышеизложенными принципами исполнения бюджета мы провели конкурс, выбрали компанию, которая разработает новый макет сайта и представит его в ближайшее время.

В качестве одного из элементов обеспечения информационной прозрачности служат периодические издания — буклеты «Бюджет в кратком изложении» и «Итоги управления долгом» за предыдущий год.

Попутно заметим, что существуют немалые пробелы в регламентации отчетности, возникшие в результате нестыковки нормативных актов. В частности, в Законе о бюджетной классификации или в Приказе о порядке применения есть такой пассаж: «*Внешние долговые обязательства Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, соответственно, возникают в результате привлечения внешних заимствований Российской Федерации*». Непонятно!

Кроме того, мне, например, интересно исполнение бюджета других субъектов РФ. До 2005 г. на сайте Минфина РФ был специальный раздел «Бюджеты и отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ». В этом году данный раздел исчез. Видимо, информацию о бюджетах субъектов РФ будет непросто добыть. Например, необходимую мне информацию о Москве можно найти на сайте Москомзайма, но заходить на сайт каждой области, каждого комитета финансов весьма неудобно.

Информацию надо раскрывать. Во-первых, это приводит к уменьшению ставок заимствований. Во-вторых, в случае возникновения кризисных ситуаций (они рано или поздно могут возникнуть) те, кто более открыт, легче это перенесут. Открытые регионы, как правило, работают более качественно, это некое самоподстегивание. А всем инвестиционным компаниям и банкам я могу сказать: «*Требуйте раскрытия информации от субъектов РФ и муниципальных образований!*» ■