

**К конференции «Регионы и города России:  
заимствования как инструмент экономической политики»**  
(тезисы доклада Ширяева В.П.)

**ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ, УЧЕТА И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ОПЕРАЦИЙ, СВЯЗАННЫХ С СОПРОВОЖДЕНИЕМ И  
УПРАВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере города Москвы)**

*Уважаемые участники конференции!*

Проводимая в стране реформа бюджетной сферы многогранна и имеет множество направлений, нацеленных на создание прозрачности и открытости для общества операций с государственными финансами. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, разработанная Министерством финансов Российской Федерации, направлена на повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы.

Так, одним из важнейших направлений является реформа бюджетной классификации и бюджетного учета.

С 1 января 2005 года введены в действие новая бюджетная классификация, утвержденная Приказом Минфина РФ от 10.12.04 №114н, а также новый План счетов бюджетного учета и Инструкция по его применению, утвержденные Приказом Минфина РФ от 26.08.04 №70н.

Вместе с тем, не принят общий, рамочный документ, в котором были бы закреплены наиболее существенные, основные положения реформируемых бюджетных отношений и бюджетного процесса в Российской Федерации. Такой нормотворческий процесс не состоялся, в результате чего бюджетное законодательство вступает в противоречие с гражданским, да и правовое регулирование бюджетных отношений остается неравномерным.

Остановимся на таких категориях, как «казна», «бюджет», «государственный долг» и их взаимосвязи.

Статья 214 Гражданского кодекса РФ содержит следующее определение государственной казны Российской Федерации: «...средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации», а в п.2 статьи 97 Бюджетного кодекса РФ указано: «Государственный долг Российской Федерации полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну».

Без законодательного разрешения противоречий в трактовке понятия «государственная казна», содержащихся в Гражданском и Бюджетном кодексах, невозможно создать действенного учета государственной казны, вычленив ее составные части. Проблемы учета государственного долга только в составе бюджета не умещаются (объем долга субъекта РФ ограничивается объемом собственных доходов бюджета субъекта). Государственный долг связан не только с бюджетом, но и с казной. Чем больше долг, тем «дешевле» может оказаться казна. Проблемы возникают не только у нас, но и у всей страны, у всех субъектов Российской Федерации. И проблемы эти – в отсутствии теоретической, фундаментальной основы, признанной теоретиками и практиками, закрепленной юридически.

И в продолжение темы приведу конкретный пример. Так например, на федеральном уровне нет единого порядка отнесения долговых обязательств к внутреннему или внешнему долгу, что привело при исполнении бюджета города Москвы в 2001 году к несоответствию планируемых и отчетных показателей друг другу. В любом учебном курсе по теории государственных финансов содержатся четкие определения внутреннего государственного долга как долга перед резидентами, а внешнего государственного долга как долга перед нерезидентами. В

бюджетном законодательстве Российской Федерации сложился принципиально другой подход. Так, согласно Бюджетному кодексу РФ деление государственного долга на внутренний и внешний проводится по валютному критерию: рублевые долги относятся к внутреннему долгу, а валютные - к внешнему. В российской бюджетной практике Министерством финансов РФ используется иной подход: часть долгов, предоставленных в иностранной валюте, но погашаемых в валюте РФ по курсу ЦБ на момент погашения относится к внутреннему долгу. Это приводит к определенным трудностям при оценке рейтинговыми агентствами структуры долга субъектов РФ, т.к. информация об объеме долга предоставляется в разрезе валюты долга.

Остановлюсь на другом направлении реформирования бюджетного процесса – внедрении среднесрочного финансового планирования.

Долговое планирование является неотъемлемой частью бюджетного планирования и, следовательно, должно осуществляться на базе единой методологии, механизмов и подходов. Вместе с тем, процесс долгового планирования является в значительной степени самостоятельным процессом, поскольку определяет долговую политику, как в случае благоприятной бюджетной ситуации, так и в случае ее ухудшения.

Еще в 2003 году работа над Концепцией управления государственным долгом города Москвы и использования заемных средств в городском бюджете привела нас к четкому осознанию того, что во-первых, управление государственным долгом – это лишь составная часть системы мер по обеспечению бюджетно-финансовой (а в широком понимании – экономической) безопасности столицы. Во-вторых, городским властям необходима иная, более глубокая, по сравнению с действующим бюджетным законодательством структура критериев и оценок объема и качества государственного долга, используемых при планировании.

Переход к системе многолетнего (трехлетнего) планирования начался в Москве с 2004 года. Впервые Постановлением Правительства Москвы принят прогноз социально-экономического развития города Москвы и перспективный финансовый план на 2005-2007 годы. Нами были предприняты попытки использования комплексных показателей оценки городского долга в прямой увязке с вариантным прогнозированием показателей бюджета и инвестиционных намерений. В международной практике для эмитента, имеющего аналогичный городу Москве кредитный рейтинг, безопасным считается показатель соотношения долга и доходов бюджета на уровне 40% при условии равномерного распределения профиля долга на протяжении предстоящих 5-7 лет. Городом в 2004 году было введено дополнительное ограничение на максимальный объем долга – его отношение к собственным доходам бюджета не должно превышать 33%. Таким образом, помимо ограничений, установленных бюджетным Кодексом, в процессе управления долгом город использует дополнительные критерии, вводящие более жесткие ограничения на уровень долговой нагрузки. Выполнение этих критериев обеспечивает поддержание оптимального (безопасного) уровня государственного долга города Москвы.

Недостаток времени не позволяет мне осветить все проблемы, с которыми в настоящее время сталкиваются регионы при решении вопросов, связанных с привлечением, погашением и обслуживанием долговых обязательств.

Остановлюсь только на некоторых в области управления государственным долгом города Москвы.

Управление государственным долгом является составной частью бюджетной политики, решающей взаимосвязанные задачи формирования текущих и перспективных доходов бюджета, структуры расходов, сбалансированности бюджета.

Многое нами уже делается на уровне оперативного управления долгом. Привлечение заемных средств осуществляется с учетом анализа

финансового состояния бюджета города Москвы, наличия остатков средств на счетах бюджета города, анализа обеспеченности финансированием всех расходов, предусмотренных бюджетной росписью. К используемым методам оперативного управления долгом относятся: и корректировка сроков привлечения заемных средств, и досрочное погашение долговых обязательств и сокращение объема заимствований. Так, эффективное управление финансовыми средствами позволило снизить расходы бюджета города Москвы на обслуживание государственного долга в 2004 году на 813, 3 млн. рублей именно за счет досрочного погашения, корректировки сроков и сокращения Программы заимствований на 4,5 млрд. рублей. Экономия расходов по обслуживанию государственного долга направляется на сокращение его объемов. Результаты работы по управлению долгом позволили уже сейчас, в 2005 году увеличить Программу государственных заимствований города на 5 млрд. рублей и не выйти за рамки ограничений, о которых говорилось выше.

В закон о бюджете города Москвы на 2005 год введена статья, разрешающая Правительству Москвы проводить операции по управлению государственным долгом города Москвы, направленные на улучшение его структуры, а также срочностных и стоимостных показателей, не приводящих к увеличению дефицита бюджета города Москвы и стоимости обслуживания долговых обязательств.

Но вместе с тем, еще много нерешенных проблем.

Так, совсем недавно экономическими структурами города рассматривался вопрос о возможности использования производных (деривативных) финансовых инструментов в управлении государственным долгом города Москвы.

В связи с тем, что часть заимствований, составляющих долг города Москвы, осуществляется в иностранной валюте, расходы городского бюджета подвержены значительному риску из-за возможного резкого

изменения валютного курса рубля. В мировой практике, для страхования такого рода рисков применяются производные финансовые инструменты.

**С одной стороны, использование производных финансовых инструментов может сократить расходы бюджета города Москвы по обслуживанию долга, с другой - их применение относится к операциям с повышенным риском.**

**В настоящее время в Российской Федерации отсутствует достаточная правовая база регулирования рынка производных финансовых инструментов.** В связи с этим, по мнению Правового управления Правительства Москвы, вопрос о применении производных финансовых инструментов может быть окончательно решен после формирования необходимой правовой базы на федеральном уровне.

Вместе с тем, такие важные вопросы управления долгом как механизмы принятия решений о привлечении заимствований, планирование заимствований, управление рисками в долговой сфере, управление гарантиями никак не определяются федеральным законодательством. Более того, ряд положений законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» №95-ФЗ от 4 июля 2003 года и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ от 6 октября 2003 года фактически закрепляют решение этих вопросов за администрациями субъектов РФ.

Именно это мнение было высказано организаторами недавно прошедшего семинара по проекту Международного банка реконструкции и развития «Техническое содействие реформированию бюджетной системы на региональной уровне» (компонент «Управление долгом и условными обязательствами на региональном и муниципальном уровне»). С учетом того, что действующее федеральное законодательство достаточно слабо регулирует вопросы управления долгом, а большая часть вопросов и механизмов вообще никак не описана в федеральных

законах, то с этой точки зрения, доопределение в нормативно-законодательной базе субъектов РФ некоторых механизмов управления долгом и рисками никак не противоречит федеральному законодательству.