



РЕСПУБЛИКÆ ЦÆГАТ ИРЫСТОН - АЛАНИЙЫ ХИЦАУАД
БАРДЗЫРД
ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ - АЛАНИЯ
РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 16 ноября 2015 г. № 354-р

г.Владикавказ

**Об утверждении основных направлений долговой политики
Республики Северная Осетия-Алания
на 2015-2018 годы**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. №1567 «Об утверждении правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год» и Законом Республики Северная Осетия-Алания «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания»:

1. Утвердить прилагаемые основные направления долговой политики Республики Северная Осетия-Алания на 2015-2018 годы.
2. Рекомендовать органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания с целью проведения единой долговой политики на территории Республики Северная Осетия-Алания при формировании местных бюджетов на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов учитывать основные направления долговой политики.
3. Контроль за выполнением настоящего распоряжения оставляю за собой.

Председатель Правительства
Республики Северная Осетия-Алания



В. Битаров

УТВЕРЖДЕНЫ
распоряжением Правительства
Республики Северная Осетия-Алания
от 16 ноября 2015 г. № 354-р

**Основные направления
долговой политики Республики Северная Осетия-Алания
на 2015-2018 годы**

I. Общие положения

Основные направления долговой политики Республики Северная Осетия-Алания на 2015-2018 годы (далее - долговая политика) разработаны в соответствии с Законом Республики Северная Осетия-Алания «О бюджетном процессе в Республике Северная Осетия-Алания» и Правилами предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. №1567 «Об утверждении правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год».

Под долговой политикой понимается деятельность органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания, направленная на поддержание объема государственного долга Республики Северная Осетия-Алания (далее - государственный долг) на оптимальном уровне, минимизацию стоимости обслуживания государственного долга и равномерное распределение платежей, связанных с его погашением и обслуживанием.

**I. Основные факторы, определяющие характер
и направления долговой политики Республики
Северная Осетия-Алания на 2015-2018 годы**

Анализ исполнения республиканского бюджета Республики Северная Осетия-Алания (далее - республиканский бюджет) за 2008 - 2014 годы показал, что опережение роста объема расходов республиканского бюджета (2008 год – 122,1 процента, 2009 год – 103,9 процента, 2010 год – 111,5 процента, 2011 год – 107,2 процента, 2012 год – 108,9 процента, 2013 год – 123,8 процента, 2014 год – 104,6 процента) по сравнению с ростом собственных доходов республиканского бюджета (2008 год – 111,0 процента, 2009 год – 109,8 процента, 2010 год – 105,5 процента, 2011 год – 114,6 процента, 2012 год – 118,8 процента, 2013 год - 117,6 процента, 2014 год - 102,4 процента) обусловили утверждение и исполнение в течение

ряда лет дефицита республиканского бюджета в объеме, близком к его предельному значению, и неуклонный рост объема государственного долга (2008 год – 167,2 процента, 2009 год - 133,2 процента, 2010 год – 131,2 процента, 2011 год – 121,3 процента, 2012 год – 104,6 процента, 2013 год – 110,7 процента, 2014 год - 115,7 процента).

По итогам 2014 года государственный долг составил 8 621,3 млн рублей, или 114,9 процента от объема доходов республиканского бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, что в 4,7 раза выше, чем в 2007 году.

Республиканский бюджет на 2015 год вновь утвержден с предельно возможным значением дефицита республиканского бюджета (без учета сальдо бюджетных кредитов) от объема доходов республиканского бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, что приведет к дальнейшему росту государственного долга - к 1 января 2016 года его объём составит 10 123,8 млн рублей, или 131,5 процента от объема доходов республиканского бюджета без учета объема безвозмездных поступлений.

Несмотря на рост государственного долга в абсолютном и относительном значении, в истекшем периоде 2015 года был проведен ряд мероприятий, направленных на максимальное снижение расходов по его обслуживанию, в том числе:

были осуществлены заимствования из федерального бюджета в сумме 4 517,85 млн рублей в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год» с целью замещения рыночных заимствований бюджетными кредитами. В результате республика сократила расходы на обслуживание долга в пределах 70 млн рублей;

на покрытие временных кассовых разрывов при исполнении республиканского бюджета в 2015 году были привлечены бюджетные кредиты, предоставленные в соответствии со статьей 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации в сумме 6 620,0 млн рублей под 0,1 процента годовых на пополнение остатков средств республиканского бюджета в целях исполнения расходных обязательств по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы и социальным выплатам;

проведена реструктуризация задолженности по бюджетному кредиту, предоставленному бюджету Республики Северная Осетия-Алания из федерального бюджета для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), в сумме 340,0 млн рублей на 20 лет под 0,1 процента годовых, что позволило сэкономить около 6,0 млн рублей.

Проведение вышеуказанных мероприятий позволило частично сократить расходы республиканского бюджета на обслуживание

государственного долга, что в целом не приводит к сокращению объема государственного долга в 2015 году.

Ниже приведены данные о динамике показателей государственного долга и расходов на его обслуживание.

**Таблица 1. Государственный долг и расходы на его обслуживание
(млн рублей)**

	2014 факт	2015 оценка	2016 прогноз	2017 прогноз	2018 прогноз
Государственный долг (на конец года)	8 621,3	10 123,8	10 006,6	9 789,4	9 589,4
Расходы на обслуживание государственного долга (за год)	511,3	450,9	439,5	474,3	414,3

По сравнению с 2013 годом в 2014 году расходы на обслуживание государственного долга увеличились на 123,4 млн рублей, до 2018 года расчетно они будут снижаться в случае, если стоимость кредитных ресурсов на финансовом рынке к 2018 году не будет стабилизирована. Одним из ключевых событий на финансовом рынке 2014 года стало ужесточение санкций США и Евросоюза, которые еще сильнее ограничили доступ российских компаний на западный рынок капитала, что привело к существенному росту ставок по кредитным ресурсам, и как следствие, замедлению развития экономики. В результате имеются риски ухудшения макроэкономической ситуации в республике, связанные с ухудшением общего состояния экономики, что соответствующим образом не может не сказаться и на показателях долговой устойчивости республики.

В условиях реализации неблагоприятного сценария развития экономики основным источником покрытия дефицита бюджета в 2015 году являются заимствования от коммерческих банков и федерального бюджета. При этом ставки по кредитам имеют тенденцию к волатильности в сторону увеличения, что влечет за собой дополнительные расходы по обслуживанию долговых обязательств субъекта. Рассчитывать на помощь федерального бюджета в объеме 100 – процентного замещения банковских кредитов бюджетными невозможно, учитывая высокую зависимость российской экономики и состояния федерального бюджета от конъюнктуры мировых сырьевых рынков. По этой причине поддержание умеренной долговой нагрузки является стратегической задачей республики на ближайший финансовый год и плановый период.

**Таблица 2. Показатели долговой устойчивости
(млн рублей)**

	2013 (факт)	2014 (факт)	2015 (оценка)	2016 (прогноз)	2017 (прогноз)	2018 (прогноз)
Доходы бюджета (без учета безвозмездных поступлений)	7 221,9	7 501,3	7 696,8	9 155,8	9 800,0	10 290,0
Объем государственного долга	7 453,5	8 621,3	10 123,8	10 006,6	9 789,4	9 589,4
Удельный вес государственного долга республики в доходах бюджета (без учета безвозмездных поступлений), %	103,2	114,9	131,5	109,3	99,9	93,2

К 01 января 2016 года государственный долг составит 10 123,8 млн рублей, или 131,5 процента от объема доходов республиканского бюджета без учета объема безвозмездных поступлений. При этом в соответствии с требованиями статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации (без учета временных положений, действующих до 1 января 2018 года) предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Кроме того, Республика Северная Осетия-Алания в 2016 году приближается к пороговому значению, установленному Бюджетным кодексом Российской Федерации для субъектов, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Предельный объем государственного долга для таких субъектов ограничен 50 процентами доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Также наличие государственного долга в таком объеме является препятствием для своевременного исполнения расходных и долговых обязательств Республики Северная Осетия-Алания.

Возникновение просроченной задолженности по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации в размере более 30 процентов от объема собственных доходов бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации влечет за собой введение на территории субъекта Российской Федерации временной финансовой администрации, которой, в целях восстановления его платежеспособности, должны быть переданы полномочия субъекта Российской Федерации по разработке проекта закона

о бюджете, включая финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями государственных гарантий.

Разумная заемная политика создаст условия для роста возможностей обеспечения инвестиционной привлекательности экономики республики в целом, так как инвестиционные вложения в экономику республики предполагают предоставление со стороны республики соответствующих гарантий инвесторам, но при таком объеме государственного долга республика не может предоставлять инвестиционные гарантии и участвовать в проектах по типу государственно-частного партнерства, поэтому Правительством Республики Северная Осетия-Алания было принято решение об установлении моратория на предоставление государственных гарантий Республики Северная Осетия-Алания до 2017 года.

Состояние государственного долга Республики Северная Осетия-Алания тесно связано с уровнем экономического развития республики, её доходного потенциала.

Снижение долговой нагрузки на бюджет республики может быть достигнуто только при условии мобилизации доходов и оптимизации расходов консолидированного бюджета республики. С этой целью был принят и реализуется план мероприятий Республики Северная Осетия-Алания на 2013 – 2016 годы, который не принес ожидаемых результатов. В этой связи до конца 2015 года будет разработана программа финансового оздоровления Республики Северная Осетия-Алания.

II. Основные риски, связанные с управлением государственным долгом, цели и задачи долговой политики

Основными рисками, связанными с управлением государственным долгом, являются:

риски принятия республиканского бюджета с превышением расходов над доходами;

риски недостижения запланированных налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Северная Осетия-Алания;

риски роста процентных ставок на рынке заимствований;

риски снижения ликвидности рынка заимствований;

риски, вызванные инфляционным давлением на текущие расходы;

риски, обусловленные сокращением финансовой помощи из федерального бюджета;

риски наступления гарантийного случая - риск неисполнения обязательств заемщиками по гарантиям, предоставленным из республиканского бюджета Республики Северная Осетия-Алания;

риски рефинансирования - риск потерь вследствие чрезвычайно невыгодных условий привлечения заимствований на вынужденное

рефинансирование уже имеющихся обязательств, а также невозможность рефинансирования.

Целями долговой политики являются:

доведение объема государственного долга до уровня, не превышающего объем налоговых и неналоговых доходов бюджета за соответствующий бюджетный год;

абсолютное исключение условий для невыполнения долговых обязательств Республики Северная Осетия-Алания;

укрепление долговой устойчивости Республики Северная Осетия-Алания, которая характеризуется следующими целевыми показателями:

объем государственного долга Республики Северная Осетия-Алания не превышает годовой объем доходов бюджета Республики Северная Осетия-Алания без учета безвозмездных поступлений за соответствующий бюджетный год, а объем рыночного долга - 50 процентов объема доходов бюджета Республики Северная Осетия-Алания без учета безвозмездных поступлений за соответствующий бюджетный год;

отношение объема расходов на обслуживание долга за соответствующий бюджетный год не превышает уровня 5 процентов объема расходов бюджета Республики Северная Осетия-Алания за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций;

среднесрочные и долгосрочные заимствования составляют не менее 50 процентов в структуре государственного долга.

Задачами долговой политики являются:

удержание размера государственного долга на текущем уровне либо снижение темпов прироста государственного долга;

планирование объемов заимствований, с учетом нестабильности поступления доходов и необходимости обеспечивать кассовые разрывы при исполнении бюджета, путем привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете республиканского бюджета в соответствии со статьей 93.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

своевременное погашение долговых обязательств Республики Северная Осетия-Алания, имеющих сроки погашения в 2016 году и плановом периоде 2017 и 2018 годов;

эффективное использование государственных заимствований Республики Северная Осетия-Алания, контроль за параметрами государственного долга и расходами на его обслуживание;

определение экономической безопасности уровня государственного долга путем достижения оптимальной структуры долговых инструментов, с постепенным замещением коммерческих кредитов бюджетными под 0,1% годовых, объем которых до 1 января 2018 года позволяет увеличивать предельный объем государственного долга;

снижение расходов на обслуживание государственного долга в результате сокращения объема коммерческих кредитов в структуре

государственного долга, ставки по которым имеют тенденцию к изменению.

III. Мероприятия, проводимые в рамках реализации основных направлений долговой политики

1. Ключевым направлением в долговой политике республики на 2015-2018 годы остается сокращение государственного долга и доведение его до 93,2 процента объема доходов без учета безвозмездных поступлений по состоянию на 1 января 2019 года, в рамках которого предполагается:

установление и исполнение расходных обязательств Республики Северная Осетия-Алания в пределах полномочий, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и с учетом требований статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

проведение мероприятий, направленных на рост доходной и оптимизацию расходной частей республиканского бюджета и приводящих к ликвидации дефицита республиканского бюджета и снижению государственного долга, таких как:

жесткое ограничение действующих расходных обязательств в течение всего периода реализации основных направлений долговой политики;

максимальное ограничение принятия новых расходных обязательств; реализация неэффективных и непрофильных активов;

концентрация ресурсов на приоритетных социально значимых направлениях с целью достижения наибольшего эффекта;

повышение адресности при предоставлении мер социальной поддержки, введение «принципа нуждаемости»;

последовательная реализация мер по оптимизации бюджетной сети;

осуществление мониторинга использования бюджетных ассигнований получателями средств республиканского бюджета в целях своевременного принятия решения о сокращении невостребованных бюджетных ассигнований и объема заимствований при исполнении республиканского бюджета;

направление остатков средств на едином счете республиканского бюджета (без учета безвозмездных поступлений, имеющих целевое значение и подлежащих возврату в доход федерального бюджета), образовавшихся на начало текущего финансового года, и дополнительных доходов, поступивших сверх утвержденных годовых назначений, при исполнении республиканского бюджета на сокращение дефицита республиканского бюджета в целях снижения объема государственного долга;

2) минимизация стоимости обслуживания государственного долга, в рамках которой предполагается:

управление ликвидностью единого счета республиканского бюджета;
проведение анализа процентных ставок на рынке кредитов в целях минимизации расходов республиканского бюджета, предусмотренных на обслуживание государственного долга;

осуществление заимствований в кредитных организациях преимущественно в виде возобновляемых кредитных линий с одновременным использованием краткосрочных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета на пополнение остатка средств на едином счете республиканского бюджета, в целях сокращения расходов на обслуживание государственного долга;

обеспечение информационной открытости и поддержание кредитного рейтинга республики на должном уровне;

3) равномерное распределение платежей, связанных с погашением и обслуживанием государственного долга, в рамках которого предполагается:

проведение анализа сроков погашения действующих долговых обязательств Республики Северная Осетия-Алания и выявление пиков платежей в целях обеспечения равномерного распределения платежей, связанных с погашением и обслуживанием государственного долга;

оптимизация структуры государственного долга за счет увеличения доли среднесрочных и долгосрочных заимствований в общем объеме долговых обязательств Республики Северная Осетия-Алания в целях равномерного распределения долговой нагрузки на республиканский бюджет в соответствующем финансовом году и плановом периоде;

планирование графиков погашения долговых обязательств Республики Северная Осетия-Алания.

Реализация основных направлений долговой политики будет способствовать снижению долговой нагрузки на бюджет Республики Северная Осетия-Алания, росту долговой устойчивости бюджета и повышению инвестиционной привлекательности Республики Северная Осетия-Алания.
