



Утверждены  
постановлением  
правительства Воронежской области  
от 08 ноября 2019 г. № 1097

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2020 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2021 и 2022 ГОДОВ**

### 1. Общие положения

Основные направления государственной долговой политики Воронежской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – долговая политика) сформированы на основе приоритетов, определенных:

- перечнем поручений Президента Российской Федерации по результатам проверки исполнения решений Президента Российской Федерации по вопросам эффективности принятия мер по сокращению дефицитов региональных бюджетов и уровня долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации от 4 января 2017 года № Пр-32;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2016 года № 1482 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 года № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря

2018 года № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации»;

- постановлением правительства Воронежской области от 25 декабря 2013 года № 1163 «Об утверждении государственной программы Воронежской области «Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области».

## 2. Итоги реализации долговой политики

По итогам исполнения основных задач долговой политики с 2016 года удалось существенно снизить уровень долговой нагрузки региона.

Таблица 1. Основные показатели долговой нагрузки на бюджет за 2016 - 2018 годы

№ п/п	Наименование показателя	Годы			
		2016	2017	2018	2019 (оценка)
1.	Дефицит (-), профицит (+) областного бюджета, млн рублей	-2142,9	+7336,4	+10946,2	-3739,5
2.	Отношение дефицита областного бюджета к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	3,4	-	-	4,5
3.	Объем государственного долга, млн рублей	35977,0	33489,5	30990,0	27455
4.	Объем государственного долга по рыночным	26180,1	20059,4	18187,4	15280,9

	заимствованиям, млн рублей				
5.	Отношение объема государственного долга к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	57	49	38	33
6.	Отношение объема государственного долга по рыночным заимствованиям к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	41	29	22	19
7.	Расходы на обслуживание государственного долга, млн рублей	2140,5	1067,6	789,2	526,0

По состоянию на 1 января 2019 года государственный долг Воронежской области (далее – государственный долг) составил 30 млрд 990,0 млн рублей, объем долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций (далее – рыночный долг), составил 18 млрд 187,4 млн рублей. За 2018 год доля общего объема государственного долга сложилась в размере 38 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, доля общего объема рыночного долга составила 22 процента от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2018 год. Долговая нагрузка на бюджет по государственному долгу по сравнению с 2016 годом снизилась на 24 процентных пункта, по рыночному долгу - на 22 процентных пункта.

Уровень государственного долга на 1 января 2019 года не превысил предельных значений, установленных дополнительными соглашениями по

реструктуризации бюджетных кредитов, заключенными между Министерством финансов Российской Федерации и правительством Воронежской области в декабре 2017 года (установленный уровень общего долга - 49 процентов, уровень рыночного долга - 30 процентов).

В рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 4 января 2017 года № Пр-32 о формировании долговой политики субъектов Российской Федерации, учитывающей минимизацию привлечения коммерческих кредитов, в 2018 году погашение облигационного займа, бюджетных кредитов из федерального бюджета осуществлялось собственными средствами бюджета без привлечения новых рыночных заимствований.

Благодаря активной работе по управлению государственным долгом (сокращение долга, проведение работы по снижению процентных ставок по возобновляемым кредитным линиям, привлечение краткосрочных бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета, использование временно свободных остатков средств на счетах государственных бюджетных и автономных учреждений области, сокращение сроков пользования коммерческими кредитами в течение финансового года) происходит сокращение расходов на обслуживание долговых обязательств. В 2016 году они составляли 2 млрд 140,5 млн рублей, в 2017 году – 1 млрд 067,6 млн рублей, в 2018 году – 789,2 млн рублей, т.е. сократились в 2,7 раза по отношению к 2016 году.

Также по исполнению расходов на обслуживание государственного долга получен бюджетный эффект (экономия) от первоначально утвержденного плана: за 2016 год - 1 млрд 36,1 млн рублей (32,6 %), за 2017 год – 1 млрд 992,4 млн рублей (65,1 %), за 2018 год -1 млрд 853,1 млн рублей (70,1 %).

Параметры государственного долга и расходов на его обслуживание соответствуют требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации. Погашение и обслуживание долговых обязательств области

осуществлялось в установленный срок и в полном объеме.

В 2019 году приоритеты долговой политики сохраняются. Уровень государственного долга запланирован в пределах установленных Министерством финансов Российской Федерации ограничений (установленный уровень общего долга - 47 процентов, уровень рыночного долга - 30 процентов). В текущем финансовом году также ожидается дальнейшее снижение объема государственного долга и, соответственно, долговой нагрузки на бюджет по государственному долгу до 33 процентов, по рыночному долгу – до 19 процентов.

Рейтинговое агентство «Эксперт РА» в 2019 году присвоило кредитный рейтинг Воронежской области по российской национальной шкале на уровне ruAA- со стабильным прогнозом. Агентство позитивно оценивает низкий уровень долговой нагрузки, высокий уровень кредитоспособности, долговой устойчивости и финансовой надежности региона.

### 3. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики

Долговая политика является производной от бюджетной политики Воронежской области и определяется текущими особенностями развития экономики Воронежской области и Российской Федерации в целом, а также требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Основным фактором, определяющим долговую политику, остается соблюдение условий, установленных соглашениями с Министерством финансов Российской Федерации о предоставлении области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита областного бюджета. Соглашения с Министерством финансов Российской Федерации с учетом заключенных дополнительных соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам устанавливают следующие обязательства области в части долговой политики:

- обеспечение в 2020 - 2022 годах дефицита областного бюджета на уровне не более 10 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год (при этом утвержденный законом Воронежской области об областном бюджете и сложившийся по данным годового отчета об исполнении областного бюджета в 2020 - 2022 годах дефицит областного бюджета может превысить установленный показатель на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Воронежской области, и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета);

- обеспечение на 1 января 2021 года доли общего объема государственного долга не более 44 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2020 год, в том числе доли общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, не более 30 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2020 год; обеспечение на 1 января 2022 года доли общего объема государственного долга не более 41 процента суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2021 год, в том числе доли общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, не более 30 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2021 год; обеспечение на 1 января 2023 года доли общего объема государственного долга не более 38 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022 год, в том числе доли общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, не более 30 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022 год;

- обеспечение возможности привлечения в областной бюджет кредитов

от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых, а также установление аналогичных норм в акте высшего исполнительного органа государственной власти Воронежской области, устанавливающим порядок предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета местным бюджетам;

- направление в Министерство финансов Российской Федерации для согласования до внесения в законодательный орган государственной власти Воронежской области предполагаемых изменений в закон о бюджете Воронежской области в случае, если указанные изменения приводят к изменению дефицита бюджета Воронежской области.

Другим фактором, определяющим долговую политику, являются изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 278-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об особенностях эмиссии обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» в части совершенствования системы оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований путем закрепления более широкого перечня показателей долговой устойчивости, пересмотра установленных пороговых значений применяемых показателей и введения классификации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по группам риска в зависимости от уровня долговой устойчивости.

#### 4. Цели и задачи долговой политики

Целью долговой политики является обеспечение областного бюджета в заемном финансировании при сохранении высокого уровня долговой устойчивости Воронежской области.

На 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов данная цель долговой политики будет достигаться через решение следующих задач:

- дальнейшее снижение уровня долговой нагрузки на областной бюджет в среднесрочной перспективе;

- осуществление государственных внутренних заимствований Воронежской области в зависимости от конъюнктуры финансового рынка. Проведение мониторинга возможности использования государственных ценных бумаг Воронежской области как источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета и рефинансирования долговых обязательств;

- обеспечение выполнения условий реструктуризации задолженности Воронежской области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, проведенной в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 марта 2015 года № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» и от 13 декабря 2017 года № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам»;

- своевременное исполнение долговых обязательств в полном объеме и в установленные сроки;

- обеспечение возможности привлечения в областной бюджет кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем

уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых;

- минимизация расходов на обслуживание государственного долга;
- оптимизация структуры государственного долга по видам и срокам заимствований, обеспечение равномерной долговой нагрузки, связанной с погашением долговых обязательств.
- поддержание объема и структуры долговых обязательств, исключающих их неисполнение.

## 5. Инструменты реализации долговой политики

Результаты планирования государственного долга отражаются в программах государственных внутренних заимствований и государственных гарантий, утверждаемых законом об областном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Основными инструментами реализации долговой политики останутся рыночные заимствования.

На этапах планирования и осуществления государственных заимствований происходит выбор конкретных инструментов, определение наиболее благоприятных временных периодов для выхода на рынок в целях привлечения заемных ресурсов, осуществление закупок в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Дальнейшее привлечение кредитов кредитных организаций планируется в основном в форме возобновляемых кредитных линий, что позволит привлекать и погашать кредитные ресурсы в кратчайшие сроки, а также обеспечит возможность экономии по расходам на обслуживание государственного долга.

Планируется обеспечение возможности привлечения в областной бюджет кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и

международных финансовых организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых, а также сохранение установленной аналогичной нормы в порядке предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета местным бюджетам, утверждаемым актом высшего исполнительного органа государственной власти. В связи с этим государственные контракты планируется заключать с условием снижения процентной ставки в случае снижения ключевой ставки Центральным банком Российской Федерации.

На постоянной основе будет проводиться мониторинг заключенных с кредитными организациями государственных контрактов на открытие кредитных линий. В случае уменьшения Центральным банком Российской Федерации ключевой ставки с банками-кредиторами по соглашению сторон заключаются дополнительные соглашения на снижение процентных ставок, а также организуются дополнительные электронные аукционы на заключение новых государственных контрактов с более низкой ценой.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 4 января 2017 года № Пр-32 и с учетом благоприятной ситуации на финансовом рынке в среднесрочной перспективе будет продолжено использование государственных облигаций области в качестве долгосрочного долгового инструмента.

Для поддержания текущей ликвидности областного бюджета сохранится практика привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета в Управлении Федерального казначейства по Воронежской области под процентную ставку 0,1 % годовых на срок до 90 дней на условиях, установленных действующим законодательством.

Использование бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета для сокращения сроков и объемов привлечения кредитов коммерческих банков позволит экономить расходы на обслуживание рыночного долга.

В 2020 - 2022 годах будет продолжено взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации по вопросам реструктуризации бюджетных кредитов.

Информация о проводимой долговой политике является открытой и общедоступной. Соответствующие сведения предоставляются в различных формах, в том числе на официальном сайте департамента финансов Воронежской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Раскрытие информации о долговых обязательствах и проводимой заемной политике является важным элементом формирования благоприятной кредитной истории Воронежской области.

#### 6. Анализ рисков для бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом

Основными рисками, возникающими в процессе управления государственным долгом, являются:

1. Риск рефинансирования – вероятность невозможности осуществить на приемлемых условиях новые заимствования для погашения долговых обязательств в установленные сроки. Как правило, такая ситуация возникает тогда, когда предлагаемые условия привлечения заемных средств не соответствуют рыночной конъюнктуре и кредитному риску заемщика.

В целях снижения риска рефинансирования долга на постоянной основе осуществляется мониторинг конъюнктуры долгового рынка. Структура государственного долга формируется с приоритетом среднесрочных и долгосрочных заимствований.

Для расширения базы кредиторов и повышения инвестиционной привлекательности региона осуществляется взаимодействие с рейтинговыми агентствами для оценки и поддержания кредитных рейтингов Воронежской области.

2. Процентный риск - вероятность увеличения объема расходов на обслуживание государственного долга вследствие увеличения процентных ставок.

Снижение процентного риска осуществляется путем исключения заимствований по переменной процентной ставке. Государственные контракты с коммерческими банками заключаются по фиксированной ставке на сроки не менее чем три года.

Расходы на обслуживание долговых обязательств по вновь привлекаемым рыночным заимствованиям планируются по ставкам на уровне ключевой ставки, установленном Центральным банком Российской Федерации, увеличенной на 1 процент годовых.

Все государственные контракты заключаются с условием уменьшения процентной ставки в случае снижения ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации по соглашению сторон.

3. Валютный риск – вероятность повышения стоимости обслуживания долга из-за изменения валютного курса рубля.

Такая ситуация имеется в связи с наличием в структуре государственного долга долговых обязательств, индексируемых к иностранной валюте. В феврале 2020 года Министерству финансов Российской Федерации будет осуществлено погашение последнего платежа по субзайму, индексируемому к иностранной валюте.

4. Операционный риск – вероятность возникновения дополнительных затрат из-за нарушения сотрудниками бюджетного законодательства, условий государственных контрактов и соглашений, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации и Управлением Федерального казначейства, а также сбоя или отказа используемых автоматизированных информационных систем.

Указанные риски должны снижаться путем обеспечения системы постоянного контроля за соблюдением установленных процедур, регламентов деятельности, обеспечения информационной безопасности,

применения программ, оборудования, предупреждающих о возможных проблемах и отклонениях.

При исполнении бюджета за 2019 год также существует риск роста поступления налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области (включая доходы, не полученные областью в связи с предоставлением установленных федеральными законами льгот по региональным и местным налогам) на уровне ниже фактического уровня инфляции. Это не позволит продлить период погашения задолженности по реструктурированным бюджетным кредитам до 2029 года и, соответственно, повлияет на объем сокращения расходов на обслуживание государственного долга.

В целях минимизации бюджетных рисков предоставление государственных гарантий Воронежской области не предусматривается.

По оценке Министерства финансов Российской Федерации, состояние долговой устойчивости Воронежской области по итогам 2018 года свидетельствует о низком уровне рисков.

#### 7. Иные положения в соответствии с правовыми актами, регулирующими бюджетные отношения

Достижение цели и реализация задач долговой политики осуществляется путем выполнения плана мероприятий по устранению с 1 января 2019 года неэффективных льгот (пониженных ставок по налогам), утвержденного распоряжением правительства Воронежской области от 14 сентября 2018 года № 708-р, Программы оздоровления государственных финансов Воронежской области на 2018 – 2024 годы, утвержденной распоряжением правительства Воронежской области от 28 сентября 2018 года № 762-р, Плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Воронежской области на период до 2034 года, утвержденного распоряжением правительства Воронежской области от 20 февраля 2018

года № 136-р «Об утверждении Плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Воронежской области на период до 2034 года», включающих мероприятия по оптимизации расходов, росту доходов бюджета Воронежской области и сокращению государственного долга.

Формирование областного бюджета будет проводиться в рамках утвержденных мероприятий. При исполнении областного бюджета будет осуществляться анализ использования бюджетных ассигнований получателями средств областного бюджета в целях своевременного принятия решений о перераспределении или сокращении расходов, потребность в которых отсутствует.

Будет продолжена работа по проведению мониторинга финансовых рынков, и в случае благоприятной конъюнктуры будет осуществляться проведение операций по рефинансированию долговых обязательств. В целях снижения риска рефинансирования долговых обязательств Воронежской области предполагается использование различных долговых инструментов, расширение базы кредиторов, взаимодействие с национальными рейтинговыми агентствами.

Решению задач долговой политики будет способствовать также последовательное, постоянное и эффективное взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации.

Реализация основных направлений долговой политики позволит сохранить бюджетную и долговую устойчивость областного бюджета, а также выполнить принятые обязательства и условия соглашений о предоставлении бюджету Воронежской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета Воронежской области, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации, и дополнительных соглашений к ним о реструктуризации обязательств (задолженности).

Таким образом, в 2020 - 2022 годах долговая политика сохранит тенденции снижения долговой нагрузки на областной бюджет, эффективного управления государственным долгом.