



ПРАВИТЕЛЬСТВО ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 23 декабря 2020 г. № 1120
г. Воронеж

**Об основных направлениях
государственной долговой политики
Воронежской области на 2021 год
и на плановый период 2022
и 2023 годов**

В соответствии со статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации правительство Воронежской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые основные направления государственной долговой политики Воронежской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.
2. Настоящее постановление вступает в силу с 1 января 2021 года.
3. Контроль за исполнением настоящего постановления оставляю за собой.

Губернатор
Воронежской области



А.В. Гусев

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
правительства Воронежской области
от 23 декабря 2020 г. № 1120

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2021 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2022 и 2023 ГОДОВ

1. Общие положения

Основные направления государственной долговой политики Воронежской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 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 31 декабря 2019 года № 1950 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта

2020 года № 227 «Об утверждении правил проведения оценки долговой устойчивости 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 реализации долговой политики с 2017 года удалось существенно снизить уровень долговой нагрузки региона.

Таблица

Основные показатели долговой нагрузки на бюджет
за 2017 - 2020 годы

№ п/п	Наименование показателя	Годы			
		2017	2018	2019	2020 (оценка)
1	Дефицит (-), профицит (+) областного бюджета, млн рублей	+7336,4	+10946,2	+3359,5	-9503,8
2	Отношение дефицита областного бюджета к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	-	-	-	11,3*
3	Объем государственного долга, млн рублей	33489,5	30990,0	27452,7	27448,2
4	Объем государственного долга по рыночным заимствованиям, млн рублей	20059,4	18187,4	15280,9	15280,9
5	Отношение объема государственного долга к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	49	38	33	33

6	Отношение объема государственного долга по рыночным заимствованиям к объему доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, %	29	22	18	18
7	Расходы на обслуживание государственного долга, млн рублей	1067,6	789,2	396,9	166,5

* Дефицит превышен на сумму снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета.

По состоянию на 1 января 2020 года государственный долг Воронежской области (далее – государственный долг) составил 27 млрд 452,7 млн рублей, объем долговых обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций (далее – рыночный долг), составил 15 млрд 280,9 млн рублей. За 2019 год доля общего объема государственного долга составила 33 процента от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений, доля рыночного долга - 18 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2019 год. Долговая нагрузка на бюджет по государственному долгу по сравнению с 2017 годом снизилась на 16 процентных пунктов, по рыночному долгу - на 11 процентных пунктов.

Уровень государственного долга на 1 января 2020 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 государственного долга - 47 процентов, установленный 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 - 2019 годах 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 областного бюджета, государственных бюджетных и автономных учреждений области, сокращение сроков пользования коммерческими кредитами в течение финансового года) происходит сокращение расходов на обслуживание долговых обязательств. В 2017 году они составляли 1 млрд 067,6 млн рублей, в 2018 году – 789,2 млн рублей, в 2019 году – 396,9 млн рублей, т.е. сократились в 2,7 раза по отношению к 2017 году.

Также по исполнению расходов на обслуживание государственного долга получен бюджетный эффект (экономия) от первоначально утвержденного плана: за 2017 год – 1 млрд 992,4 млн рублей (65,1 %), за 2018 год - 1 млрд 853,1 млн рублей (70,1 %), за 2019 год - 1 млрд 457,0 млн рублей (79,0 %).

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 2020 году приоритеты долговой политики сохраняются. Уровень государственного долга запланирован в пределах установленных Министерством финансов Российской Федерации ограничений (установленный уровень государственного долга - 44 процента, установленный уровень рыночного долга - 30 процентов).

В связи с новой реструктуризацией обязательств (задолженности) Воронежской области перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, проведенной в 2020 году, средства областного бюджета, высвобождаемые в 2020 году в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам, направляются на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики субъекта Российской Федерации, с профилактикой и устранением последствий распространения новой коронавирусной инфекции. Так как реструктурированная задолженность погашению в 2020 году не подлежит, объем государственного долга и долговая нагрузка на бюджет ожидаются на уровне 2019 года. Расходы на обслуживание государственного долга ожидаются ниже уровня 2019 года из-за отсутствия в структуре долговых обязательств облигационных займов.

В соответствии с оценкой долговой устойчивости, проведенной Министерством финансов Российской Федерации с использованием показателей, предусмотренных статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 года № 227 «Об утверждении правил проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации», Воронежская область отнесена к группе заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости.

Рейтинговое агентство «Эксперт РА» в 2019 году присвоило кредитный рейтинг Воронежской области по российской национальной шкале на уровне «ruAA-» со стабильным прогнозом. В 2020 году рейтинг кредитоспособности Воронежской области повышен до уровня «ruAA» со стабильным прогнозом. Агентство отмечает эффективное управление долговым портфелем, 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 в 2021-2023 годах, является соблюдение условий, установленных соглашениями с Министерством финансов Российской Федерации о предоставлении бюджету Воронежской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита областного бюджета. Дополнительным соглашением к соглашениям о предоставлении бюджету Воронежской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита областного бюджета, заключенным с Министерством финансов Российской Федерации в 2020 году, установлены следующие обязательства:

- обеспечение в 2021 - 2023 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 2021 - 2023 годах дефицит областного бюджета может превысить установленный показатель на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, находящихся в собственности Воронежской области, и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета);

- обеспечение на 1 января 2022 года доли общего объема государственного долга не более 41 процентов 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 на 1 января 2024 года доли общего объема государственного долга не более 34 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2023 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 2023 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;

- направление средств областного бюджета, высвобождаемых в 2021-2024 годах в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам, на осуществление Воронежской областью бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов, определяемых в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 19.10.2020 № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры».

Другим фактором, определяющим долговую политику, является оценка долговой устойчивости субъектов Российской Федерации Министерством финансов Российской Федерации по показателям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 года № 227 «Об утверждении правил проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации»:

- объем государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений;

- доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию

государственного долга субъекта Российской Федерации, возникшего по состоянию на 1 января очередного финансового года, без учета платежей, направляемых на досрочное погашение долговых обязательств со сроками погашения после 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, к общему объему налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- доля краткосрочных долговых обязательств в общем объеме государственного долга субъекта Российской Федерации.

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 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов данная цель долговой политики будет достигаться через решение следующих задач:

- формирование показателей долговой устойчивости Воронежской области на уровне, обеспечивающем отнесение субъекта к группе заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости;

- 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»;

- 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, исключая 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».

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 Воронежской области. 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 снижения 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.

Для поддержания текущей ликвидности областного бюджета сохранится практика привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в Управлении Федерального казначейства по Воронежской области под процентную ставку 0,1 % годовых на срок до 180 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 2021 - 2023 годах будет продолжено взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации по вопросам реструктуризации бюджетных кредитов. Поступившие в федеральный бюджет налоговые доходы от реализации новых инвестиционных проектов, в объекты инфраструктуры которых направляются бюджетные инвестиции, определяемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 года № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры», обеспечат возможность списания задолженности Воронежской области по бюджетным кредитам.

Информация о проводимой долговой политике является открытой и общедоступной. Соответствующие сведения предоставляются в различных формах, в том числе на тематической странице департамента финансов Воронежской области в информационной системе «Портал Воронежской области в 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 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 срок до трех лет.

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

В феврале 2020 года было осуществлено погашение последнего платежа по внешнему долгу перед федеральным бюджетом.

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.

В результате продления периода погашения задолженности по бюджетным кредитам до 2029 года появился риск, связанный с несоответствием новых инвестиционных проектов критериям отбора и отказом в их одобрении Правительственной комиссией по региональному развитию в Российской Федерации. Это повлияет на объем списания задолженности Воронежской области по бюджетным кредитам и повлечет увеличение рыночного долга.

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

По оценке Министерства финансов Российской Федерации, состояние долговой устойчивости Воронежской области 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 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 осуществляется 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 и Министерством

экономического развития 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 2021 - 2023 годах долговая политика сохранит тенденции снижения долговой нагрузки на областной бюджет, эффективного управления государственным долгом.