

ПРАВИТЕЛЬСТВО САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

## РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 1 ноября 2021 года № 309-Пр

г. Саратов

### **Об утверждении Основных направлений государственной долговой политики Саратовской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов**

В соответствии со статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2020 года № 2196 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» утвердить прилагаемые Основные направления государственной долговой политики Саратовской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

**Вице-губернатор Саратовской области –  
Председатель Правительства  
Саратовской области**



**Р.В. Бусаргин**

## УТВЕРЖДЕНЫ

распоряжением Правительства  
Саратовской области  
от 1 ноября 2021 года № 309-Пр

### **Основные направления государственной долговой политики Саратовской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов**

Основные направления государственной долговой политики Саратовской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (далее – Основные направления долговой политики области) представляют собой общее руководство по принятию решений в сфере управления государственным долгом Саратовской области.

Основные направления долговой политики области сформированы на основе приоритетов, определенных:

перечнем поручений Президента Российской Федерации от 4 января 2017 года № Пр-32 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;

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 28 июня 2021 года № 1029 «Об утверждении Правил проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 года № 1206 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2021 год»;

рекомендациями Министерства финансов Российской Федерации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики;

Законом Саратовской области от 17 декабря 2020 года № 166-ЗСО «Об утверждении заключения дополнительного соглашения»;

постановлением Правительства Саратовской области от 30 июня 2016 года № 321-П «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года».

Долговая политика является продолжением налоговой и бюджетной политики Саратовской области и определяется текущими особенностями развития экономики Саратовской области и Российской Федерации в целом.

### **1. Итоги реализации долговой политики области 2017-2020 годов и текущее состояние**

Проводимая Правительством Саратовской области в последние годы долговая политика области направлена на снижение зависимости области от рыночных заемных средств и сокращение расходов на обслуживание государственного долга.

Оптимизация структуры государственного долга области стала возможной благодаря мерам, принятым Правительством Саратовской области совместно с Министерством финансов Российской Федерации в 2014-2021 годах, по замещению рыночных долговых обязательств субъектов Российской Федерации бюджетными кредитами из федерального бюджета, а также проведению операций по рефинансированию (досрочному рефинансированию) долговых обязательств в целях сокращения расходов на обслуживание государственного долга области.

В ноябре 2017 года министерством финансов Саратовской области впервые размещены государственные облигации Саратовской области 2017 года в сумме 5000 млн рублей с фиксированным купонным доходом 8,1 процента годовых. Средства облигационного займа в полном объеме направлены на досрочное погашение более дорогих коммерческих кредитов со ставками 9,5-10,5 процента годовых.

В декабре 2017 года Министерством финансов Российской Федерации проведена реструктуризация задолженности Саратовской области по бюджетным кредитам из федерального бюджета, предусматривающая рассрочку их погашения в течение 7 лет: в объеме 5 процентов от суммы основного долга в 2018-2019 годах в размере 1251,6 млн рублей ежегодно, 10 процентов в 2020 году или 2503,1 млн рублей и 20 процентов в 2021-2024 годах в размере 5006,3 млн рублей ежегодно.

В результате проведенной в 2018 году работы Правительства Саратовской области заключены дополнительные соглашения к кредитным договорам о снижении процентных ставок по кредитным договорам с 9,4 до 8,25 процента годовых.

По итогам проведенных в мае, октябре и ноябре 2018 года электронных аукционов привлечены кредитные ресурсы в общей сумме 13028,2 млн

рублей со ставками от 7,96 до 8,5 процента годовых с направлением их на погашение действующих банковских кредитов. Средняя ставка по банковским кредитам по состоянию на 31 декабря 2018 года составила 8,27 процента годовых.

С учетом изменений ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации в течение 2019 года Правительством Саратовской области проведена оптимизация рыночной составляющей государственного долга области путем рефинансирования под более низкий процент и заключения дополнительных соглашений к кредитным договорам о снижении платы за кредитные ресурсы. В результате указанных мероприятий средняя ставка по банковским кредитам на 31 декабря 2019 года составила 7,13 процента годовых (на 1 января 2019 года – 8,27 процента годовых).

За период 2016-2019 годов областной бюджет исполнен без увеличения объема заимствований и со снижением объема государственного долга области на 3864,0 млн рублей. Источниками для погашения послужили налоговые и неналоговые доходы областного бюджета, в том числе полученные при исполнении областного бюджета сверх общего объема доходов, утвержденного законом области об областном бюджете.

Сокращение доли рыночных долговых обязательств в структуре государственного долга области за счет привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета с годовой процентной ставкой 0,1 процента способствовало сокращению расходов на обслуживание государственного долга. За истекшие шесть лет расходы на обслуживание государственного долга сократились на 48,0 процента (в 2015 году – 3007,9 млн рублей, в 2016 году – 2897,4 млн рублей, в 2017 году – 2385,1 млн рублей, в 2018 году – 1907,7 млн рублей, в 2019 году – 1808,2 млн рублей, в 2020 году – 1564,6 млн рублей).

В августе 2020 года между Министерством финансов Российской Федерации и министерством финансов Саратовской области заключено дополнительное соглашение, в соответствии с которым период погашения реструктурированной в 2017 году задолженности перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам продлен с 2024 года до 2029 года включительно, при этом в 2020 году регион освобожден от уплаты основного долга в сумме 2503,1 млн рублей.

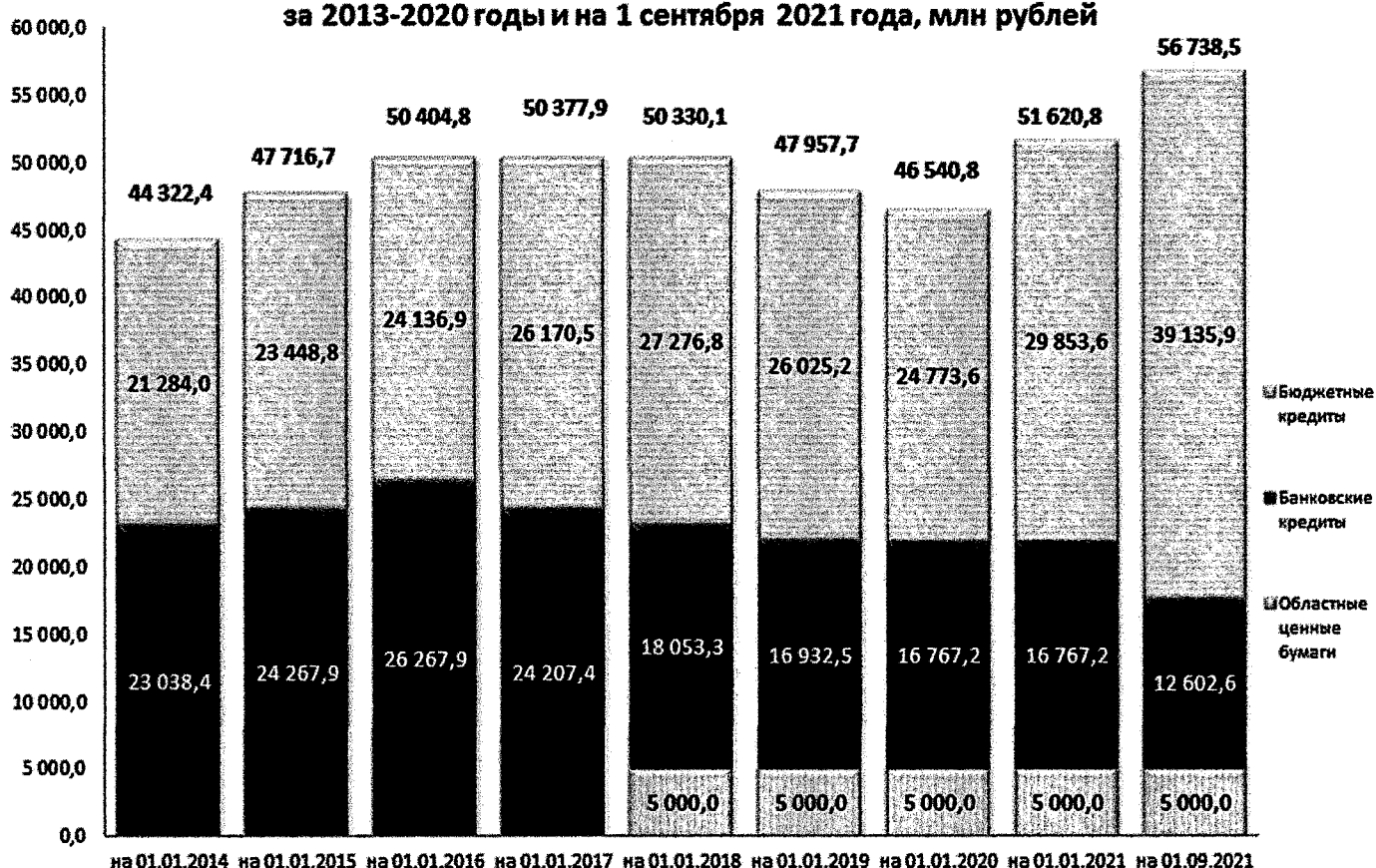
В декабре 2020 года привлечен бюджетный кредит из федерального бюджета в объеме 5080,0 млн рублей под 0,1 процента годовых со сроком возврата 1 июля 2021 года.

Министерством финансов Саратовской области в течение 2020 года проводилась работа по снижению процентных ставок по кредитным договорам путем заключения дополнительных соглашений, а также путем досрочного рефинансирования «дорогих» кредитов на более «дешевые». В результате к концу 2020 года процентные ставки составили от 5,19 до 6,77 процента годовых (на начало 2020 года от 6,65 до 7,25 процента годовых). Средняя ставка по состоянию на 31 декабря 2020 года по привлеченным банковским кредитам составила 5,9 процента годовых против 7,13 процента на начало 2020 года.

Расходы на обслуживание государственного внутреннего долга области за 2020 год составили 1564,6 млн рублей и относительно 2019 года снизились на 243,6 млн рублей или 13,5 процента. Экономия по расходам на обслуживание государственного внутреннего долга в 2020 году сложилась в сумме 711,0 млн рублей относительно первоначально утвержденных бюджетных назначений.

По состоянию на 1 января 2021 года объем государственного внутреннего долга области вырос на сумму привлеченного в декабре 2020 года бюджетного кредита в размере 5080,0 млн рублей и составил 51620,8 млн рублей или 76,1 процента от фактического объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета за 2020 год.

**Объем и структура государственного долга Саратовской области  
за 2013-2020 годы и на 1 сентября 2021 года, млн рублей**



В марте 2021 года проведено досрочное рефинансирование банковских кредитов на общую сумму 7873,8 млн рублей. Средняя процентная ставка по кредитным договорам составила 5,25 процента годовых против 5,9 процента на начало года. В результате проведения указанной операции фактическая экономия по расходам на обслуживание государственного долга области оценивается как порядка 44,5 млн рублей.

В целях снижения долговой нагрузки на областной бюджет по бюджетному кредиту, предоставленному из федерального бюджета в декабре 2020 года, Правительство Саратовской области приняло участие в проведении его реструктуризации до 2029 года включительно. В связи с этим между Министерством финансов Российской Федерации и министерством

финансов Саратовской области заключено дополнительное соглашение от 1 июля 2021 года, на основании которого в 2021 году сумма погашения составляет 254,0 млн рублей вместо 5080,0 млн рублей.

В июле 2021 года решением Комиссии Федерального Собрания Российской Федерации Саратовской области одобрено предоставление бюджетного кредита в сумме 9282,3 млн рублей на замещение долговых обязательств субъекта и муниципальных образований по рыночным заимствованиям исходя из необходимости их доведения до 25 процентов налоговых и неналоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет области в 2020 году.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 года № 1206 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2021 год» между Министерством финансов Российской Федерации и министерством финансов Саратовской области заключено соглашение от 30 июля 2021 года, на основании которого областному бюджету из федерального бюджета предоставлен бюджетный кредит в сумме 9282,3 млн рублей.

Согласно распоряжению Правительства Саратовской области от 22 июля 2021 года № 201-Пр «О направлениях использования средств бюджетного кредита» денежные средства вышеуказанного бюджетного кредита распределены в равных долях между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований. С муниципальными образованиями заключены кредитные договоры, на основании которых в августе 2021 года из областного бюджета предоставлены бюджетные кредиты на погашение муниципальных долговых обязательств по рыночным заимствованиям в общей сумме 5117,7 млн рублей. Экономия от снижения уровня рыночного долга муниципальных образований до конца 2021 года оценивается порядка 130 млн рублей.

Денежные средства в сумме 4164,6 млн рублей направлены на погашение задолженности области по банковским кредитам с наибольшими процентными ставками. В результате проведения данной операции экономия по расходам на обслуживание государственного долга области до конца 2021 года оценивается порядка 115 млн рублей.

По состоянию на 1 сентября 2021 года объем государственного долга области составил 56738,5 млн рублей или 78,9 процента от утвержденного объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета, в том числе:

по государственным ценным бумагам – 5000,0 млн рублей или 8,8 процента от общего объема долга;

по банковским кредитам – 12602,6 млн рублей или 22,2 процента от общего объема долга;

по бюджетным кредитам – 39135,9 млн рублей или 69,0 процента от общего объема долга.

Программой государственных внутренних заимствований области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов до конца текущего года планируется привлечение банковских кредитов на покрытие дефицита областного бюджета в сумме 5557,8 млн рублей в связи с увеличением расходных обязательств по национальным проектам. До конца 2021 года запланировано снижение объема заимствований по банковским кредитам и снижение объема государственного долга на сумму превышения ограничений, установленных статьями 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В результате объем государственного долга области на 1 января 2022 года прогнозируется в сумме 61267,1 млн рублей.

Программой государственных внутренних заимствований области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов запланировано привлечение инфраструктурного бюджетного кредита в сумме 4399,8 млн рублей в целях реализации проекта Саратовской области, предусматривающего комплексную застройку территории аэропорта «Саратов-Центральный», который одобрен 16 сентября 2021 года на заседании президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации. Инфраструктурный бюджетный кредит планируется привлечь сроком на 15 лет под 3 процента годовых 2 траншами: в 2022 году – в сумме 1500,0 млн рублей, в 2023 году – в сумме 2899,8 млн рублей. Погашение основного долга по кредиту будет осуществляться в следующем порядке: в 2024 году – 107,1 млн рублей, с 2025 по 2037 годы по 314,3 млн рублей ежегодно, в 2038 – 207,1 млн рублей.

В целях снижения долговой нагрузки на местные бюджеты в течение 2017 года проведена реструктуризация задолженности 36 муниципальных образований перед областным бюджетом по бюджетным кредитам, выданным для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов, со списанием 90 процентов (20 муниципальным образованиям) и 95 процентов (16 муниципальным образованиям) суммы основного долга на общую сумму 329,1 млн рублей.

Кроме того, в 2017 году проведена реструктуризация бюджетных кредитов, выданных местным бюджетам на реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, со списанием 99 процентов суммы фактически произведенных расходов муниципальных образований за счет бюджетных кредитов на общую сумму 902,9 млн рублей. Указанной реструктуризацией воспользовались 7 муниципальных образований.

За период 2019-2020 годов суммарный объем муниципального долга увеличился на 479,4 млн рублей и на 1 января 2021 года составил 10261,3 млн рублей. В структуре муниципального долга преобладающую долю занимают банковские кредиты – 87,7 процента, бюджетные кредиты – 12,2 процента, гарантии – 0,1 процента.

Законом Саратовской области от 26 марта 2021 года № 24-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» местным бюджетам предусмотрено предоставление дотации на обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в условиях нестабильной ситуации, связанной с пандемией новой коронавирусной инфекции, на общую сумму 375,9 млн рублей. Данная поддержка направлена на повышение финансовой устойчивости муниципалитетов для обеспечения своевременного возврата бюджетных кредитов в областной бюджет со сроками их погашения в 2021 году.

В соответствии с Законом Саратовской области от 4 августа 2021 года № 89-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» муниципальным образованиям области предоставлен бюджетный кредит для погашения долговых обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций, за счет средств бюджетного кредита, полученного из федерального бюджета на соответствующие цели, на срок до пяти лет в сумме 5117,7 млн рублей.

Суммарный объем муниципального долга с начала года увеличился на 241,3 млн рублей и на 1 сентября 2021 года составил 10502,6 млн рублей. В структуре муниципального долга преобладающую долю стали занимать бюджетные кредиты – 57,2 процента, доля банковских кредитов снизилась на 45 процентов и составила 42,7 процента, доля гарантий составила 0,1 процента.

В 2022 году и в плановом периоде 2023 и 2024 годов предусматривается предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам, в том числе для покрытия временных кассовых разрывов со сроком возврата в течение финансового года и для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов со сроком пользования до пяти лет. Плата за пользование бюджетными кредитами не увеличится и составит 0,1 процента годовых. При этом обязательным условием для предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам будет установлено ограничение ставок по привлекаемым ими кредитам от кредитных организаций на уровне «ключевая ставка Центрального банка Российской Федерации плюс один процентный пункт».

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановлением Правительства Саратовской области от 8 мая 2020 года № 374-П «О порядке проведения оценки долговой устойчивости муниципальных образований Саратовской области» в 2020 году проведена оценка долговой устойчивости муниципальных образований Саратовской области с их распределением по уровням долговой устойчивости. Ежегодное проведение оценки долговой устойчивости муниципальных образований области с распределением их по уровням долговой устойчивости направлено на совершенствование правового регулирования отношений в сфере муниципальных заимствований и управления муниципальным долгом.



## **2. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики области**

### **2.1. Основные факторы долговой политики области.**

#### **2.1.1. Макроэкономические условия реализации долговой политики области.**

Влияние рисков ухудшения внешней экономической ситуации может привести к ухудшению динамики основных макроэкономических показателей, в том числе повышению инфляции и снижению темпов экономического роста, снижению доходов и, как следствие, негативно отразиться на возможности осуществления государственных заимствований в нужных объемах и на приемлемых условиях.

#### **2.1.2. Высокий уровень государственного долга.**

При реализации долговой политики необходимо стремиться к сдерживанию роста государственного долга, минимизировать направления расходования бюджетных средств, для обеспечения которых необходимо привлечение заемных средств, сконцентрировав их на реализации национальных проектов и выполнении социально значимых обязательств.

2.1.3. Необходимость исполнения расходных обязательств для обеспечения условий и достижения установленных показателей результативности при софинансировании расходных обязательств области из федерального бюджета, в том числе в рамках национальных проектов.

Общий объем расходных обязательств области, софинансирование которых осуществляется из федерального бюджета и государственной корпорации – «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в 2019 году составлял 18,8 млрд рублей, что в 2,8 раза выше уровня 2018 года. За счет собственных средств на эти цели израсходовано 4,8 млрд рублей.

По факту за 2020 год объем софинансируемых расходных обязательств областного бюджета составил 32,5 млрд рублей, в том числе за счет собственных средств областного бюджета – 6,5 млрд рублей.

По состоянию на 1 сентября 2021 года объем софинансируемых обязательств увеличился до 40,3 млрд рублей, в том числе за счет собственных средств до 9,2 млрд рублей. Дополнительные объемы собственных обязательств в размере 2,7 млрд рублей будут обеспечены за счет коммерческих заимствований.

2.1.4. Необходимость исполнения обязательств области, принятых при проведении реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам.

Направление высвобождаемых в 2021 году в результате проведения дополнительной реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам средств областного бюджета в объеме 3754,7 млн рублей, на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции; на компенсацию снижения по итогам 2021 года налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта по сравнению с 2019 годом; на обеспечение расходных обязательств региона, связанных с реализацией региональных проектов, обеспечивающих

достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, а также на осуществление регионом бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов, в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации (дополнительное соглашение от 31 декабря 2020 года № 6/6/6/6/6/6 к соглашениям от 13 июля 2015 года № 01-01-06/06-98, от 14 сентября 2015 года № 01-01-06/06-127, от 15 декабря 2015 года № 01-01-06/06-238, от 17 июля 2017 года № 01-01-06/06-192, от 17 июля 2017 года № 01-01-06/06-193 и от 25 декабря 2017 года № 01-01-06/06-393).

Направление в 2021-2024 годах высвобождаемых средств бюджета в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетному кредиту в 2021 году в объеме 4826,0 млн рублей на осуществление регионом бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации (дополнительное соглашение № 1 от 1 июля 2021 года к соглашению от 14 декабря 2020 года № 01-01-06/06-1029).

Направление высвобождаемых в 2022-2024 годах средств бюджета, в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам в объеме 3754,7 млн рублей, на осуществление регионом бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации (дополнительное соглашение от 31 декабря 2020 года № 6/6/6/6/6/6 к соглашениям от 13 июля 2015 года № 01-01-06/06-98, от 14 сентября 2015 года № 01-01-06/06-127, от 15 декабря 2015 года № 01-01-06/06-238, от 17 июля 2017 года № 01-01-06/06-192, от 17 июля 2017 года № 01-01-06/06-193 и от 25 декабря 2017 года № 01-01-06/06-393).

Неувеличение доли общего объема долговых обязательств Саратовской области по рыночным заимствованиям более 25 процентов объема доходов консолидированного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022-2029 годы соответственно (соглашение от 30 июля 2021 года № 01-01-06/06-286).

#### 2.1.5. Состояние рынка финансовых услуг.

В среднесрочной перспективе кредиты, привлеченные от кредитных организаций, сохраняют для Саратовской области роль основного источника финансирования дефицита областного бюджета, а также погашения долговых обязательств. При этом в условиях благоприятной конъюнктуры на финансовых рынках может быть рассмотрена возможность эмиссии государственных облигаций Саратовской области с целью замещения части кредитного портфеля. Мониторинг рынка финансовых услуг останется важнейшим мероприятием при реализации долговой политики.

Также на приемлемых условиях возможно использование дополнительного инструмента для финансирования дефицита областного бюджета и обеспечения его долговой устойчивости, так называемых «горизонтальных» бюджетных кредитов от других субъектов Российской Федерации сроком до трех лет.

## 2.2. Характер и направления долговой политики области.

2.2.1. Вне зависимости от макроэкономических сценариев и состояния рынка финансовых услуг долговая политика продолжит характеризоваться:

направленностью на обеспечение способности Саратовской области осуществлять государственные заимствования на приемлемых условиях и в объемах, необходимых для финансирования дефицита областного бюджета, а также погашения долговых обязательств. Фактический объем государственных заимствований должен определяться результатами исполнения областного бюджета, анализом рынка финансовых услуг, а также соблюдением обязательств, предусмотренных соглашениями о реструктуризации бюджетных кредитов;

прозрачной аукционной политикой при участии на рынке финансовых услуг, постоянным и эффективным информационным взаимодействием с финансовыми организациями.

2.2.2. Долговая политика на среднесрочную перспективу будет направлена на максимально возможное соблюдение ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

## 3. Цели и задачи долговой политики области

Долговая политика области предусматривает ограничение горизонтов роста государственного долга области в среднесрочной перспективе. Управление долговыми обязательствами, соотнесение рисков и объемов государственных заимствований, мониторинг и управление операциями, связанными с объемом, структурой и графиками платежей по государственному долгу, обеспечит условия осуществления заимствований в соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Саратовской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов.

3.1. Основные цели долговой политики области – минимизация рисков возникновения кризисных ситуаций при исполнении областного бюджета, ограничение роста уровня государственного долга области в объеме, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения долговых обязательств и сохранение финансовой устойчивости областного бюджета.

3.2. Основными задачами долговой политики области являются:

совершенствование сложившейся системы управления государственным долгом;

ограничение роста уровня долговой нагрузки на областной бюджет на экономически безопасном уровне;

оптимизация структуры государственного долга области с целью минимизации стоимости его обслуживания;

использование государственных ценных бумаг области как одного из источников долгосрочного финансирования дефицита бюджета;

снижение рисков в сфере управления государственным долгом области;

обеспечение исполнения долговых обязательств в полном объеме и в установленные сроки;

поддержание присвоенных кредитных рейтингов и создание предпосылок к их улучшению;

повышение эффективности операций по управлению остатками средств на едином счете областного бюджета.

3.3. Основными направлениями долговой политики области являются:

реализация мероприятий, предусмотренных Планом мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Саратовской области от 30 июня 2016 года № 321-П, утвержденным распоряжением Правительства Саратовской области от 29 декабря 2016 года № 359-Пр;

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;

использование государственных ценных бумаг;

принятие мер по равномерному распределению выплат по обслуживанию и погашению государственного долга области по годам с целью исключения «пиков» выплат по долговым обязательствам;

проведение операций по рефинансированию (досрочному рефинансированию) долговых обязательств в целях сокращения расходов на обслуживание заимствований как на региональном, так и на местном уровнях;

привлечение «горизонтальных» бюджетных кредитов от субъектов Российской Федерации;

привлечение бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации сроком до 240 дней с годовой процентной ставкой 0,1 процента;

установление моратория на предоставление государственных гарантий Саратовской области до 2024 года включительно;

осуществление внедрения автоматизированных процессов по ведению учета долговых обязательств Саратовской области;

повышение (неснижение) уровня долговой устойчивости области.

#### **4. Инструменты реализации долговой политики**

Реализация Основных направлений долговой политики области включает следующие инструменты:

4.1. Привлечение кредитов кредитных организаций.

Данный инструмент позволяет использовать заемные средства только в периоды необходимости – привлекать финансовые ресурсы при возникновении потребности, в том числе на рефинансирование долговых обязательств на достаточно продолжительный период, и досрочно возвращать при наличии возможности без излишних финансовых потерь.

При применении этого инструмента используется конкурентный способ определения исполнителей в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что позволяет экономить бюджетные средства в связи со снижением начальной (максимальной) цены контрактов на привлечение кредитных ресурсов.

В соответствии с рекомендациями Правительства Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде будет продолжена работа по снижению процентных ставок по заключенным государственным контрактам до уровня не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых.

Аналогичная норма распространяется в отношении муниципальных образований, получающих бюджетные кредиты из областного бюджета.

4.2. Привлечение бюджетных кредитов в областной бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Использование бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета позволяет оперативно привлекать средства с низкой процентной ставкой для покрытия временных кассовых разрывов, традиционно возникающих при исполнении областного бюджета из-за неравномерного исполнения доходной части областного бюджета.

Привлечение бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета, предоставляемых Управлением Федерального казначейства по Саратовской области, позволяет снижать расходы на обслуживание государственного долга и направлять полученную экономию на решение приоритетных социально-экономических задач, стоящих перед Правительством Саратовской области.

Использование нового инструмента «горизонтальных» бюджетных кредитов от других субъектов Российской Федерации на приемлемых условиях позволит также снизить расходы на обслуживание государственного долга и обеспечить повышение показателей долговой устойчивости.

4.3. Размещение государственных займов, осуществляемых путем выпуска государственных ценных бумаг.

Эмиссия государственных ценных бумаг при благоприятной рыночной конъюнктуре позволяет одновременно и в необходимом объеме привлечь внебюджетные средства для исполнения принятых расходных обязательств.

Достоинствами выпуска государственных ценных бумаг являются длительный период заимствования финансовых ресурсов и возможность диверсификации государственного долга по видам заимствований и кредиторам.

К недостаткам этого инструмента относятся длительность подготовки эмиссии государственных ценных бумаг, практическая невозможность для субъектов Российской Федерации досрочного выкупа ценных бумаг, находящихся в обращении, а также невозможность снижения процентной ставки по купонному доходу в период срока обращения ценных бумаг.

Проведение регулярного мониторинга финансового рынка позволит рассматривать целесообразность выпуска государственных ценных бумаг исходя из сложившейся рыночной конъюнктуры.

4.4. Размещение в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации и документов, связанных с заимствованиями и управлением государственным долгом, с целью информирования населения Саратовской области и профессиональных участников финансового рынка.

4.5. Реализация:

Планов мероприятий, утвержденных постановлением Правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П:

планов по повышению налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов в консолидированный бюджет Саратовской области;

планов по росту доходов бюджета, оптимизации расходов бюджета и сокращению государственного долга в целях оздоровления государственных финансов Саратовской области на период до 2024 года;

Плана мероприятий по устранению с 1 января 2018 года неэффективных льгот (пониженных ставок по налогам), установленных законодательством Саратовской области о налогах и сборах, утвержденного распоряжением Правительства Саратовской области от 30 июня 2017 года № 146-Пр.

## **5. Анализ рисков для областного бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом области**

При планировании и привлечении заимствований необходимо учитывать риски, минимизация которых зачастую является более важной чем стоимостные показатели заимствований. В рамках Основных направлений долговой политики области под риском понимается возникновение финансовых потерь бюджета в результате наступления определенных событий или совершения определенных действий, которые не могут быть заранее однозначно спрогнозированы.

С учетом текущего состояния государственного долга области основными в сфере управления государственным долгом являются следующие риски:

- риск рефинансирования долговых обязательств;
- процентный риск;
- операционный риск;
- риск несбалансированности бюджета.

Риск рефинансирования долговых обязательств – отсутствие возможности осуществить на приемлемых условиях новые государственные заимствования для своевременного погашения долговых обязательств. В целях оценки риска рефинансирования необходимо на постоянной основе осуществлять мониторинг рынка финансовых услуг, учитывая складывающиеся на нем тенденции. Способами управления риском рефинансирования являются увеличение доли среднесрочных и долгосрочных долговых обязательств в общем объеме долговых обязательств, распределение платежей по обслуживанию

и погашению долговых обязательств по годам в целях недопущения пиковых нагрузок на областной бюджет, использование различных инструментов реализации долговой политики.

Процентный риск – вероятность увеличения суммы расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга вследствие увеличения процентных ставок по вновь привлекаемым кредитам от кредитных организаций. Оценка риска осуществляется путем анализа стоимости обслуживания государственных ценных бумаг, кредитов кредитных организаций при различных сценариях изменения процентных ставок на рынке финансовых услуг, планирования и привлечения новых государственных заимствований путем выбора таких инструментов реализации долговой политики, для которых данный риск отсутствует либо минимален. Такой механизм позволяет обеспечить снижение расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга и одновременно минимизировать риск рефинансирования.

Операционный риск – вероятность возникновения потерь (убытков) и (или) дополнительных затрат из-за несоответствия лучшим практикам установленных порядков и процедур совершения финансово-долговых операций и других сделок, а также нарушения бюджетного законодательства, иных правил управления государственным долгом, включая некомпетентность или ошибки сотрудников, сбоев или отказа используемых учетно-расчетных, информационных и иных систем. В целях противодействия возникновению операционного риска необходимо использование нормативных правовых актов в сферах управления государственным долгом и контроля за осуществляемыми операциями, а также эффективных механизмов отчетности.

Риск несбалансированности бюджета – вероятность возникновения условий, которые связаны с проведением налогово-бюджетной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Риски регионального уровня, связанные с проведением налогово-бюджетной политики и долговой политики, в последние годы были значительно уменьшены, в том числе за счет проведения мероприятий по оздоровлению государственных финансов области и соблюдения ограничений, установленных условиями соглашений и дополнительных соглашений в рамках реструктуризации бюджетных кредитов, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации.

Риски федерального уровня связаны с принятием таких решений, которые приводят к росту расходов и снижению доходов региональных и местных бюджетов. Как следствие, происходит увеличение объема заимствований для покрытия бюджетного дефицита в связи с необходимостью увеличения отдельных расходных обязательств, в том числе в рамках национальных проектов при отсутствии (недостаточности) роста налоговых и неналоговых доходов областного и местных бюджетов.

В этой связи возрастает риск недостижения показателей, установленных условиями соглашений и дополнительных соглашений в рамках реструктуризации бюджетных кредитов, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации.

При реализации долговой политики области также необходимо учитывать риск недостаточного поступления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет, риск регионального бюджета в связи с необходимостью поддержки местных бюджетов, риск снижения ликвидности рынка финансовых услуг и другие риски, которые прямо или косвенно могут повлиять на характер и направления долговой политики области.

Мероприятия по минимизации рисков, связанных с осуществлением заимствований, позволят более обоснованно и маневренно реагировать на возникающие кризисные явления.

## **6. Повышение прозрачности системы управления государственным долгом области**

Прозрачность управления долгом предполагает использование ясных формализованных процедур и механизмов управления государственным долгом области, публичное раскрытие информации о величине и структуре долговых обязательств, а также Основных направлений долговой политики области, повышение качества раскрытия информации, построение эффективного диалога с ведущими рейтинговыми агентствами и инвестиционным сообществом.

В 2017 году рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) присвоило:

рейтинг кредитоспособности Саратовской области на уровне ruBBB, по рейтингу установлен стабильный прогноз; кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям серии 35001 (регистрационный номер RU35001SAR0, ISIN RU000A0ZYG60) на уровне ruBBB.

В декабре 2018 года рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) повысило: рейтинг кредитоспособности Саратовской области до уровня ruBBB+, по рейтингу установлен стабильный прогноз и кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям серии 35001 (регистрационный номер RU35001SAR0, ISIN RU000A0ZYG60) до уровня ruBBB+.

В январе 2020 года рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) повысило рейтинг кредитоспособности Саратовской области до уровня ruA-, по рейтингу установлен стабильный прогноз и кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям серии 35001 (регистрационный номер RU35001SAR0, ISIN RU000A0ZYG60) до уровня ruA-. Ключевое влияние на уровень кредитного рейтинга оказали изменение структуры государственного внутреннего долга области с преобладанием доли бюджетных кредитов и снижением расходов на обслуживание государственного долга, умеренно комфортный график погашения долговых обязательств и высокие показатели ликвидности.

В декабре 2020 года рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) изменило прогноз по кредитному рейтингу со стабильного на негативный (с уровнем ruA-), что обусловлено ожидаемым ухудшением показателей финансовой устойчивости региона на фоне кризисных явлений, вызванных развитием пандемии коронавируса и понижением цен на сырьевые товары.



В июне 2021 года рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) подтвердило рейтинг кредитоспособности Саратовской области на уровне ruA-, изменив прогноз с негативного на стабильный; кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям серии 35001 (регистрационный номер RU35001SAR0, ISIN RU000A0ZYG60) подтвержден на уровне ruA-.

| <b>Дата присвоения<br/>кредитного<br/>рейтинга</b> | <b>Рейтинг<br/>кредитоспособности<br/>Саратовской<br/>области</b> | <b>Кредитный<br/>рейтинг<br/>долгового<br/>инструмента<br/>Саратовской<br/>области –<br/>облигации серии<br/>35001</b> | <b>Прогноз<br/>кредитного<br/>рейтинга</b> |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 16 ноября 2017 года                                | ruBBB                                                             | ruBBB                                                                                                                  | стабильный                                 |
| 14 мая 2018 года                                   | ruBBB                                                             | ruBBB                                                                                                                  | стабильный                                 |
| 9 ноября 2018 года                                 | ruBBB                                                             | ruBBB                                                                                                                  | стабильный                                 |
| 25 декабря 2018 года                               | ruBBB+                                                            | ruBBB+                                                                                                                 | стабильный                                 |
| 21 июня 2019 года                                  | ruBBB+                                                            | ruBBB+                                                                                                                 | стабильный                                 |
| 27 января 2020 года                                | ruA-                                                              | ruA-                                                                                                                   | стабильный                                 |
| 17 июля 2020 года                                  | ruA-                                                              | ruA-                                                                                                                   | стабильный                                 |
| 30 декабря 2020 года                               | ruA-                                                              | ruA-                                                                                                                   | негативный                                 |
| 22 июня 2021 года                                  | ruA-                                                              | ruA-                                                                                                                   | стабильный                                 |

Ежегодное поддержание уровня и прогнозов рейтингов Саратовской области, отражающее положительные процессы в экономической и финансовой сферах, позволит региону совершить переход на более высокий уровень кредитоспособности и инвестиционной привлекательности.