



ПРАВИТЕЛЬСТВО САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 1 декабря 2023 года № 436-Пр

г. Саратов

**Об утверждении Основных направлений
государственной долговой политики
Саратовской области на 2024 год
и на плановый период 2025 и 2026 годов**

В соответствии со статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации утвердить прилагаемые Основные направления государственной долговой политики Саратовской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов.

**Губернатор
Саратовской области**



Р.В. Бусаргин



УТВЕРЖДЕНЫ
распоряжением Правительства
Саратовской области
от 1 декабря 2023 года № 436-Пр

**Основные направления
государственной долговой политики Саратовской области
на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов**

Основные направления государственной долговой политики Саратовской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 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»;



постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2021 года № 1740 «Об утверждении Правил списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, методики расчета поступления налоговых доходов в федеральный бюджет от реализации новых инвестиционных проектов и перечня подлежащих зачислению в федеральный бюджет налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в объеме поступления в федеральный бюджет которых Правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 года № 1705»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2022 года № 815 «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 субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2022 год»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2023 года № 501 «О внесении изменения в пункт 12(1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, о приостановлении действия подпункта «а» пункта 1(1) и пункта 2(1) Правил предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и об особенностях предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации в 2023 году»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2023 года № 525 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета и о внесении изменения в пункт 12(1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»;

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»;

Законом Саратовской области от 12 мая 2021 года № 47-ЗСО «Об утверждении заключения дополнительного соглашения»;

Законом Саратовской области от 12 мая 2021 года № 48-ЗСО «Об утверждении заключения дополнительного соглашения»;

Законом Саратовской области от 30 ноября 2021 года № 136-ЗСО «Об утверждении заключения дополнительного соглашения»;

Законом Саратовской области от 22 февраля 2023 года № 14-ЗСО «Об утверждении заключения дополнительных соглашений»;

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 в 2016-2022 годах 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 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.

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.

В 2017 году 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.

Министерством финансов Российской Федерации в 2017 году 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 – в размере 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 с кредитными организациями заключены дополнительные соглашения к кредитным договорам о снижении процентных ставок с 9,4 до 8,25 процента годовых.

По итогам проведенных в 2018 году электронных аукционов привлечены кредитные ресурсы в общей сумме 13028,2 млн рублей со ставками от 7,96 до 8,5 процента годовых, которые были направлены 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 проведена оптимизация рыночной составляющей государственного долга области путем рефинансирования под более низкий процент и заключения к кредитным договорам дополнительных соглашений 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).

В 2020 году продлен период погашения реструктурированной задолженности перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам 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.

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 в течение года составила 5,9 процента годовых (при ключевой ставке Центрального банка Российской Федерации – 4,25 процента годовых) против 7,13 процента на начало 2020 года.

Расходы на обслуживание государственного 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 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.

В целях снижения долговой нагрузки на областной бюджет по бюджетному кредиту, предоставленному из федерального бюджета в декабре 2020 года, Саратовская область в 2021 году приняла участие в проведении его реструктуризации до 2029 года включительно. Погашение реструктурированной задолженности осуществляется в период с 2021 по 2029 годы со следующими сроками погашения: в 2021-2024 годах ежегодно в размере 5 процентов от суммы задолженности (254,0 млн рублей), в 2025-2029 годах ежегодно равными долями от остатка суммы задолженности (812,8 млн рублей).

В 2021 году региону из федерального бюджета предоставлены бюджетные кредиты в целях замещения рыночного долга областного бюджета и бюджетов муниципальных образований в общей сумме 10734,1 млн рублей. Указанные денежные средства распределены в равных долях между областным и местными бюджетами (4816,0 млн рублей и 5918,1 млн рублей соответственно). Направление бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств муниципальных образований по банковским кредитам привело к росту государственного долга области.

В течение 2021 года проводилась работа по рефинансированию задолженности по кредитным договорам в общей сумме 19324,9 млн рублей согласно графикам погашения, в результате по состоянию на 31 декабря 2021 года процентные ставки по всем банковским кредитам составили 7,75 процента годовых (при ключевой ставке Центрального банка Российской Федерации – 8,5 процента годовых).

За счет собственных средств областного бюджета погашены банковские кредиты в сумме 1029,2 млн рублей и реструктурированная задолженность по бюджетным кредитам в сумме 1505,6 млн рублей.

По состоянию на 1 января 2022 года объем государственного долга области составил 55004,2 млн рублей или 63,7 процента к налоговым и неналоговым доходам областного бюджета за 2021 год. В структуре государственного долга значительно выросла доля бюджетных кредитов с 57,8 до 71,0 процента, одновременно снизилась доля банковских кредитов с 32,5 до 19,9 процента. Экономия по расходам на обслуживание государственного долга области составила 918,1 млн рублей относительно первоначально утвержденных бюджетных назначений.

В 2022 году Саратовской области из федерального бюджета предоставлен бюджетный кредит в сумме 15211,1 млн рублей в целях замещения обязательств по рыночным заимствованиям областного бюджета (в сумме 12422,0 млн рублей) и бюджетов муниципальных образований (в сумме 2789,1 млн рублей), сложившихся на 1 января 2022 года и подлежащих погашению в марте-декабре 2022 года.

В целях реализации проекта Саратовской области, предусматривающего комплексную застройку территории бывшего аэропорта Саратов «Центральный», из федерального бюджета 1 сентября 2022 года предоставлен первый транш инфраструктурного бюджетного кредита в сумме 1500,0 млн рублей из общей суммы 6 077,6 млн рублей сроком на 15 лет под 3 процента годовых.

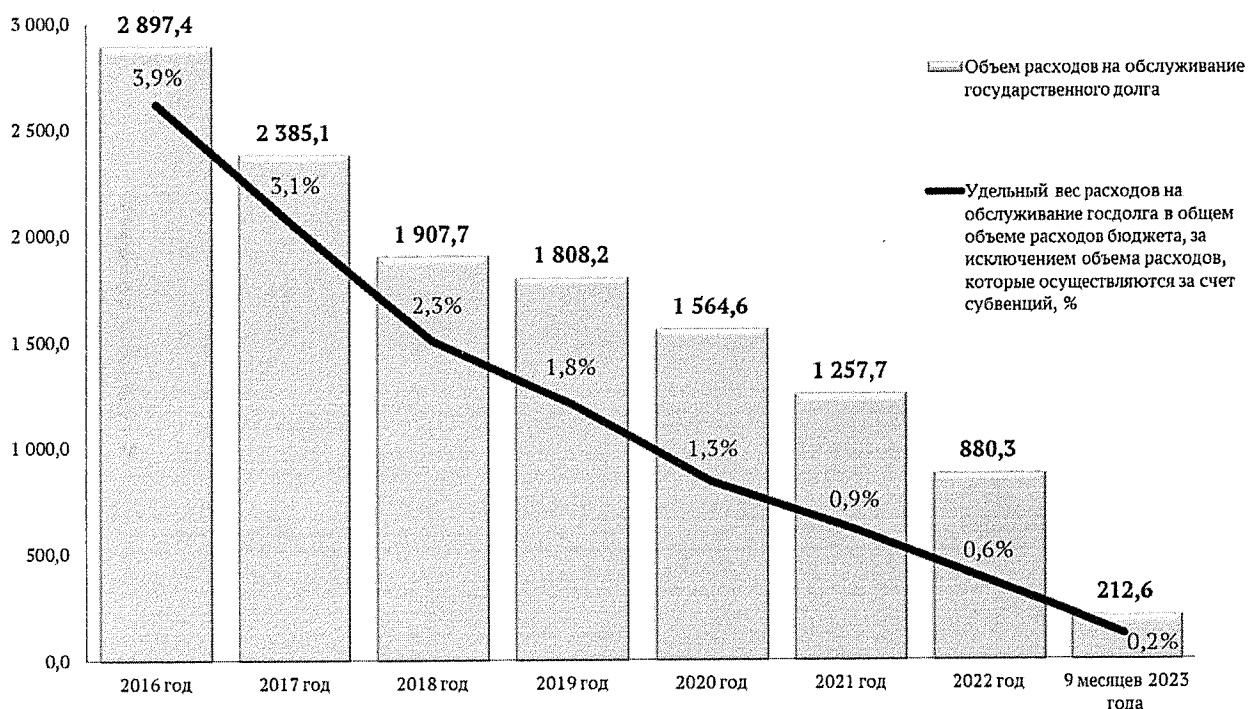
Также в 2022 году Саратовская область приняла участие в проведении реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, на основании которой подлежащая погашению задолженность по бюджетным кредитам в сумме 1505,6 млн рублей перенесена с 2022 года на 2029 год.

С начала 2022 года объем государственного долга области увеличился на 4289,1 млн рублей в связи с направлением муниципальным образованиям области средств федерального бюджетного кредита на замещение рыночных долговых обязательств и привлечением инфраструктурного бюджетного кредита и по состоянию на 1 января 2023 года составил 59293,3 млн рублей или 61,0 процента к налоговым и неналоговым доходам областного бюджета за 2022 год.

В структуре государственного долга области по состоянию на 1 января 2023 года задолженность по кредитам от кредитных организаций отсутствует. За 2022 год доля бюджетных кредитов выросла с 71,0 до 94,1 процента, одновременно снизилась доля облигаций с 9,1 до 5,9 процента.

Снижение уровня коммерческой задолженности позволило существенно сократить расходы региона на обслуживание государственного долга. Высвободившиеся средства направлены на выполнение социально значимых обязательств перед жителями области.

Динамика объема расходов на обслуживание государственного долга Саратовской области и удельный вес в общем объеме расходов бюджета без учета субвенций за 2016-2022 годы и 9 месяцев 2023 года (млн рублей)



За истекшие семь лет (с 2016 по 2022 годы) расходы на обслуживание государственного долга сократились на 69,6 процента.

В целях реализации проекта Саратовской области, предусматривающего комплексную застройку территории бывшего аэропорта Саратов «Центральный», из федерального бюджета в течение 2023 года будет предоставлен второй транш инфраструктурного бюджетного кредита в общей сумме 1449,9 млн рублей сроком на 15 лет под 3 процента годовых.

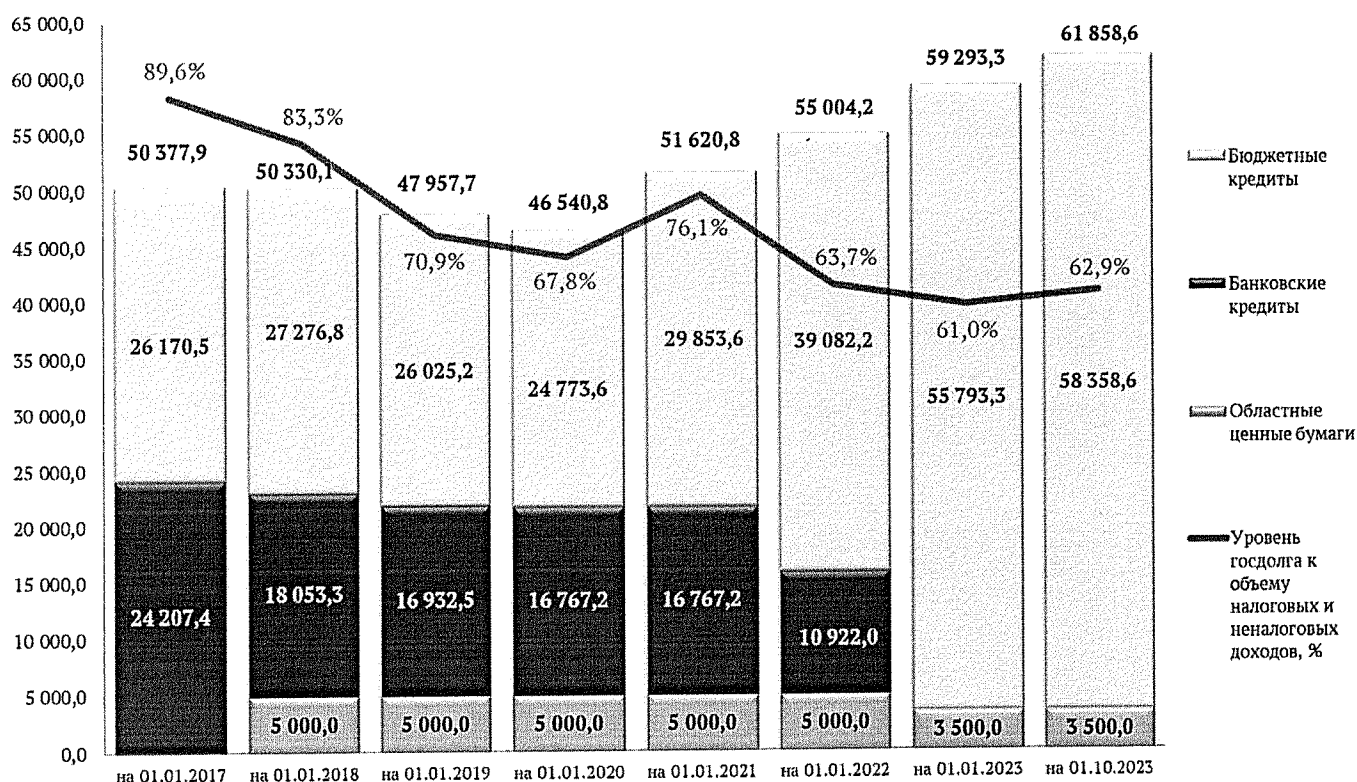
В 2023 году решениями заседаний Президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации Саратовской области одобрены бюджетные кредиты из федерального бюджета:

на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в целях опережающего финансового обеспечения расходных обязательств области (строительство пристройки на 275 мест к МОУ «СОШ № 103» в Ленинском

районе города Саратова, приведение в нормативное состояние автомобильных дорог и искусственных сооружений общей протяженностью 113,4 км; реализацию региональных проектов модернизации первичного звена здравоохранения) в общей сумме 2977,6 млн рублей со ставкой 0,1 процента годовых, сроком погашения в 2024 году за счет межбюджетных трансфертов;

специальные казначейские кредиты в общей сумме 1834,6 млн рублей на срок до 15 лет со ставкой 3 процента годовых с ежегодным погашением равными долями, начиная с 2025 года (приобретение автобусов в сумме 1000,0 млн рублей, создание подготовленной инфраструктуры для производственной деятельности инвесторов в Саратовской области – «Столыпинский индустриальный парк» в сумме 834,6 млн рублей).

Объем, структура и уровень государственного долга Саратовской области за 2016-2022 годы и 9 месяцев 2023 года (млн рублей)



По состоянию на 1 октября 2023 года объем государственного внутреннего долга области составил 61858,6 млн рублей или 62,9 процента от плановых назначений по налоговым и неналоговым доходам областного бюджета на 2023 год, в том числе: по государственным ценным бумагам – 3500,0 млн рублей (5,7 процента от общего объема долга) и по бюджетным кредитам – 58358,6 млн рублей (94,3 процента от общего объема долга).

Увеличение задолженности по сравнению с началом года связано с привлечением инфраструктурного бюджетного кредита в сумме 1209,0 млн рублей и бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета в целях опережающего финансового обеспечения расходных обязательств области в сумме 1356,3 млн рублей.

Долговая нагрузка на областной бюджет соответствует требованиям бюджетного законодательства и находится на экономически безопасном уровне.

Суммарный объем муниципального долга за период 2016-2022 годов увеличился на 3535,9 млн рублей и на 1 января 2023 года составил 12140,2 млн рублей. В структуре муниципального долга преобладающую долю занимают бюджетные кредиты – 78,6 процента, банковские кредиты – 21,4 процента.

В 2020-2022 годах в условиях нестабильной ситуации, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции и санкционным давлением, местным бюджетам предоставлены дополнительные меры поддержки:

в 2020 году дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в сумме 243,3 млн рублей;

в 2021 году дотация на обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в сумме 375,9 млн рублей;

в 2022 году дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в сумме 332,1 млн рублей.

Указанная поддержка направлена на обеспечение своевременного возврата бюджетных кредитов в областной бюджет со сроками их погашения в 2020-2022 годах.

В целях погашения муниципальных долговых обязательств по банковским кредитам за счет средств федерального бюджета предоставлены бюджетные кредиты:

в 2021 году шести муниципальным образованиям области в общей сумме 5918,1 млн рублей;

в 2022 году семи муниципальным образованиям области в общей сумме 2789,1 млн рублей.

Снижение уровня коммерческой задолженности муниципальных образований позволило существенно сократить расходы на обслуживание муниципального долга за истекшие три года на 64,0 процента.

С начала текущего года суммарный объем муниципального долга увеличился на 1750,9 млн рублей и по состоянию на 1 октября 2023 года составил 13891,1 млн рублей. В структуре муниципального долга преобладающую долю занимают бюджетные кредиты – 76,2 процента, доля банковских кредитов составляет 23,6 процента, муниципальных гарантий – 0,2 процента.

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» ежегодно проводится оценка долговой устойчивости муниципальных образований Саратовской области с их распределением по уровням долговой устойчивости.

В целях дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений в сфере муниципальных заимствований и управления муниципальным долгом в среднесрочном периоде предстоит ежегодно проводить оценку долговой устойчивости муниципальных образований области с распределением их по уровням долговой устойчивости, что будет являться основанием для предъявления к ним требований, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

2. Основные факторы,

определяющие характер и направления долговой политики

2.1. Основные факторы долговой политики области.

2.1.1. Макроэкономические условия реализации долговой политики области.

Влияние рисков ухудшения экономической ситуации, вызванной санкционным давлением со стороны иностранных государств, 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 средств, направленных в 2022 году в рамках софинансирования расходных обязательств области в части государственных программ Российской Федерации и национальных проектов составил 47015,4 млн рублей, из них: за счет целевых средств – 36525,0 млн рублей, за счет собственных средств областного бюджета – 10490,4 млн рублей, в том числе в рамках достижения показателей результативности национальных проектов и соответствующих задач федеральных проектов исполнено 6530,6 млн рублей.

По состоянию на 1 октября 2023 года объем софинансируемых обязательств увеличился до 57380,6 млн рублей, в том числе за счет собственных средств до 14113,1 млн рублей.

2.1.4. Необходимость исполнения обязательств области, принятых при проведении реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам и бюджетным кредитам, полученных в целях замещения рыночного долга областного бюджета и бюджетов муниципальных образований.

В 2023-2024 годах средства областного бюджета, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности по бюджетным кредитам, необходимо направить на осуществление Саратовской областью бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Кроме того, необходимо обеспечить неувеличение доли общего объема долговых обязательств Саратовской области по рыночным заимствованиям более 25 процентов объема доходов консолидированного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2023-2029 годы.

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 ценных бумаг. Мониторинг рынка финансовых услуг останется важнейшим мероприятием при реализации долговой политики.

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 будет направлена:

на обеспечение способности Саратовской области осуществлять государственные заимствования на приемлемых условиях и в объемах, необходимых для финансирования дефицита областного бюджета и 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;

на прозрачность аукционной политики при участии на рынке финансовых услуг, постоянное и эффективное информационное взаимодействие 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

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 2024 год и плановый период 2025 и 2026 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 и поддержание 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, утвержденным распоряжением Правительства Саратовской области от 29 декабря 2016 года № 359-Пр;

обеспечение возможности привлечения в областной бюджет кредитов от кредитных 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 при благоприятной конъюнктуре рынка;

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 рефинансирования (досрочного рефинансирования) 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;

использование бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации с годовой процентной ставкой 0,1 процента;

использование инфраструктурных бюджетных кредитов и специальных казначейских кредитов сроком на 15 лет с годовой процентной ставкой 3 процента;

установление моратория на предоставление государственных гарантий Саратовской области до 2026 года включительно.

4. Инструменты реализации долговой политики

Реализация Основных направлений долговой политики области включает следующие инструменты:

4.1. Привлечение кредитов от 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 использовании этого инструмента применяется 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.

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 «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.

Использование нового финансового инструмента – инфраструктурных бюджетных кредитов и специальных казначейских кредитов, привлекаемых сроком на 15 лет под 3 процента годовых, позволит региону увеличить объем строительства новых жилых домов, больниц, школ, спортивных сооружений и дорог, обеспечит обновление жилищно-коммунального хозяйства. Тем самым улучшит качество жизни граждан и даст дополнительный импульс развитию экономики в регионе.

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

Эмиссия государственных ценных бумаг при благоприятной рыночной конъюнктуре позволяет единовременно 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 информации и документов, связанных с заимствованиями и управлением государственным долгом, с целью информирования населения Саратовской области и профессиональных участников финансового рынка в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

4.5. Реализация:

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

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

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

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 не менее 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 «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 «Эксперт РА» повысило рейтинг кредитоспособности Саратовской области до уровня ruBBB+, по рейтингу установлен стабильный прогноз и кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям до уровня ruBBB+.

В январе 2020 года рейтинговое агентство «Эксперт РА» повысило рейтинг кредитоспособности Саратовской области до уровня ruA-, по рейтингу установлен стабильный прогноз и кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям 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 «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 «Эксперт РА» подтвердило рейтинг кредитоспособности Саратовской области на уровне ruA-, изменив прогноз с негативного на стабильный; кредитный рейтинг долговому инструменту Саратовской области – облигациям подтвержден на уровне ruA-.

С декабря 2021 года и по май 2023 года рейтинговое агентство «Эксперт РА» подтвердило рейтинг кредитоспособности Саратовской области на уровне ruA-, установив стабильный прогноз; аналогичный кредитный рейтинг присвоен долговому инструменту Саратовской области – облигациям серии 35001 (регистрационный номер RU35001SAR0, ISIN RU000A0ZYG60).



Дата присвоения кредитного рейтинга	Рейтинг кредитоспособности Саратовской области	Кредитный рейтинг долгового инструмента Саратовской области	Прогноз кредитного рейтинга
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
13 декабря 2021 года	ruA-	ruA-	стабильный
6 июня 2022 года	ruA-	ruA-	стабильный
28 ноября 2022 года	ruA-	ruA-	стабильный
22 мая 2023 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.
