



**ПРАВИТЕЛЬСТВО ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**  
**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

*3 декабря 2020.*  
г. Орёл

№ 734

Об утверждении долговой политики  
Орловской области на 2021 год и на плановый  
период 2022 и 2023 годов

В соответствии со статьей 4 Закона Орловской области от 26 декабря 2014 года № 1724-ОЗ «О бюджетном процессе в Орловской области» Правительство Орловской области постановляет:

1. Утвердить прилагаемую долговую политику Орловской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.
2. Признать утратившим силу постановление Правительства Орловской области от 18 ноября 2019 года № 638 «Об утверждении долговой политики Орловской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».
3. Настоящее постановление вступает в силу с 1 января 2021 года.
4. Контроль за исполнением постановления возложить на заместителя Губернатора и Председателя Правительства Орловской области по планированию, экономике и финансам.

Исполняющий обязанности Председателя  
Правительства Орловской области



В. В. Соколов

Долговая политика Орловской области на 2021 год  
и на плановый период 2022 и 2023 годов

I. Общие положения

Долговая политика Орловской области является частью бюджетной политики Орловской области. Управление государственным долгом непосредственно связано с бюджетным процессом. Формирование долговой политики является важной задачей бюджетного планирования.

Долговая политика Орловской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов направлена на обеспечение сбалансированности областного бюджета, эффективное управление государственным долгом и снижение влияния долговой нагрузки на областной бюджет.

II. Итоги реализации долговой политики

Разработка основных направлений осуществлялась с учетом итогов реализации долговой политики Орловской области в 2019 году и истекшем периоде 2020 года.

За 2019 год Правительству Орловской области удалось сократить государственный долг за счет собственных средств на 310,3 млн рублей, по состоянию на 1 января 2020 года его сумма составила 17 824,7 млн рублей, или 89,5 % от собственных доходов. В структуре государственного долга Орловской области доля бюджетных кредитов составляла 25,7 %, или 4578,7 млн рублей; доля коммерческих кредитов – 46,3 %, или 8246,0 млн рублей; доля государственных облигаций Орловской области – 28,0 %, или 5000,0 млн рублей.

В 2020 году негативным образом на развитии экономики региона отразилось распространение новой коронавирусной инфекции, что привело к сокращению поступления налоговых и неналоговых доходов Орловской области и не позволило осуществить запланированное сокращение государственного долга Орловской области.

Для своевременной оплаты обязательств Орловской области, социальных и первоочередных расходов Правительством Орловской области были привлечены дополнительные кредитные ресурсы, что увеличило размер государственного долга Орловской области.

По состоянию на 1 октября 2020 года государственный долг Орловской области составил 19 774,7 млн рублей, или 97,9 % от налоговых и

неналоговых доходов Орловской области при максимально допустимых 100 % в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Правительством Орловской области на постоянной основе проводится работа по сокращению расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга.

Между Министерством финансов Российской Федерации и Правительством Орловской области заключены соглашения от 25 декабря 2017 года № 01-01-06/06-390 и № 01-01-06/06-395 о предоставлении бюджету Орловской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета Орловской области.

28 декабря 2017 года указанные бюджетные кредиты были реструктурированы и заключены дополнительные соглашения о реструктуризации бюджетных кредитов.

Так, действия Правительства Орловской области по привлечению в конце 2017 года бюджетных кредитов в сумме 4129,5 млн рублей позволили оптимизировать структуру государственного долга Орловской области и сократить расходы на его обслуживание за счет замещения бюджетными кредитами (со ставкой 0,1 %) кредитов, полученных от кредитных организаций по ставке 9,8 %. Экономия в 2019–2020 годах составила 383 млн рублей.

За счет привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) Орловская область сократила расходы на обслуживание государственного долга в 2019 году на 100,0 млн рублей, в 2020 году – на 76 млн рублей.

Вместе с тем на постоянной основе осуществляется мониторинг уровня ключевой ставки, устанавливаемой Банком России, для оперативного проведения мероприятий по замещению имеющихся коммерческих кредитов кредитами с более низкими процентными ставками посредством проведения новых аукционов, по снижению кредитными организациями процентных ставок по имеющимся кредитам путем заключения дополнительных соглашений к государственным контрактам. Указанные меры позволили снизить расходы на обслуживание государственного долга на сумму 54,5 млн рублей в 2019–2020 годах.

Процентная ставка по заключенным в 2019–2020 годах государственным контрактам в целях привлечения коммерческих кредитов не превышала уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 % годовых. Кредитные ресурсы с более высокими процентными ставками были замещены кредитами с более низкими процентными ставками.

Все вышеперечисленные мероприятия дали возможность сэкономить на расходах на обслуживание государственного долга и направить высвободившиеся денежные средства на финансирование социально значимых расходов областного бюджета.

Исполнение долговых обязательств Орловской области осуществлялось своевременно и в полном объеме.

Государственные гарантии Орловской области не предоставлялись.

Кроме того, Правительством Орловской области с Министерством финансов Российской Федерации заключено дополнительное соглашение к соглашениям о реструктуризации бюджетных кредитов, в соответствии с которым регион освобожден от погашения реструктурированной задолженности в 2020 году, а сроки возврата реструктурированной задолженности были продлены до 2029 года включительно с более равномерным графиком погашения.

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

1. Основными факторами, определяющими характер и направления долговой политики, являются:

1) макроэкономические условия реализации долговой политики.

Влияние рисков ухудшения внешней экономической ситуации может привести к ухудшению динамики макроэкономических показателей, в том числе к повышению инфляции и снижению темпов экономического роста, снижению доходов, и, как следствие, негативно отразиться на возможности осуществления государственных заимствований в необходимых объемах и на приемлемых условиях. Увеличение Банком России размера ключевой ставки приведет к росту дополнительных расходов на обслуживание государственного долга;

2) уровень государственного долга.

При реализации долговой политики необходимо стремиться к тому, чтобы объем накопленного долга, динамика изменения его объема и структуры способствовали повышению уровня кредитоспособности Орловской области;

3) состояние рынка услуг по предоставлению кредитов кредитными организациями.

Кредиты, привлеченные в кредитных организациях, сохранятся для Орловской области в качестве одного из источников погашения долговых обязательств.

Важнейшим мероприятием при реализации долговой политики является мониторинг рынка финансовых услуг;

4) изменения, внесенные в действующие законодательные акты.

Немаловажным фактором, определяющим долговую политику, являются изменения, внесенные в бюджетное законодательство Российской Федерации в части совершенствования системы оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований путем установления расширенного перечня показателей долговой устойчивости, пересмотра установленных пороговых значений применяемых показателей и введения правил классификации субъектов Российской Федерации и

муниципальных образований по группам долговой устойчивости.

2. Основными направлениями долговой политики являются:

1) направление дополнительно полученных доходов на погашение долговых обязательств Орловской области;

2) недопущение принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных стабильными источниками доходов;

3) эффективное управление свободными остатками средств областного бюджета;

4) использование государственных ценных бумаг Орловской области в качестве источника долгосрочного финансирования дефицита областного бюджета и минимизации привлечения коммерческих кредитов;

5) обеспечение постоянного доступа к кредитным ресурсам путем заключения с кредитными организациями договоров и соглашений об открытии кредитных линий;

6) минимизация стоимости заимствований;

7) равномерное распределение долговой нагрузки на областной бюджет;

8) своевременное и в полном объеме исполнение обязательств по кредитным договорам и соглашениям;

9) замещение кредитов, полученных от кредитных организаций, бюджетными кредитами из федерального бюджета в случае их предоставления Министерством финансов Российской Федерации;

10) использование механизма привлечения краткосрочных бюджетных кредитов за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета на пополнение остатков средств на счетах областного бюджета в целях сокращения сроков использования кредитов, полученных от кредитных организаций, и расходов на обслуживание государственного долга Орловской области;

11) ограничение объема расходов на обслуживание государственного долга – не более 10 % общего объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

12) осуществление мониторинга соответствия параметров государственного долга Орловской области ограничениям, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, и условиям соглашений о предоставлении кредитов из федерального бюджета;

13) обеспечение раскрытия информации о государственном долге Орловской области;

14) мероприятия, обеспечивающие выполнение условий соглашений по реструктуризации бюджетных кредитов.

#### IV. Цели, принципы и задачи долговой политики Орловской области

1. Основными целями долговой политики Орловской области являются:

1) поддержание объема долговых обязательств Орловской области на экономически безопасном уровне;

2) обеспечение своевременного исполнения долговых обязательств Орловской области в полном объеме;

3) обеспечение минимально возможной стоимости обслуживания долговых обязательств Орловской области.

2. Принципами долговой политики Орловской области являются:

1) соблюдение ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

2) полнота и своевременность исполнения долговых обязательств Орловской области;

3) сокращение стоимости обслуживания государственного долга Орловской области;

4) прозрачность управления государственным долгом Орловской области;

5) осуществление государственных внутренних заимствований Орловской области в форме кредитов кредитных организаций и путем размещения ценных бумаг Орловской области только в целях рефинансирования долговых обязательств.

3. Основными задачами долговой политики Орловской области являются:

1) поддержание параметров государственного долга в рамках, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации;

2) оптимизация структуры государственного долга;

3) минимизация расходов на обслуживание государственного долга;

4) повышение эффективности государственных заимствований Орловской области;

5) обеспечение выполнения условий соглашений по реструктуризации бюджетных кредитов;

6) 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 % годовых;

7) своевременное привлечение бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете областного бюджета;

8) управление остатками средств на едином счете по учету средств бюджета с целью снижения привлечения заемных средств;

9) обеспечение своевременного, точного и полного учета долговых обязательств Орловской области.

## V. Инструменты реализации долговой политики

Реализация долговой политики Орловской области в 2021–2023 годах будет направлена на сокращение государственного долга в соответствии с графиками погашения реструктурированной задолженности и уплаты процентов за рассрочку по бюджетным кредитам в следующих объемах: в 2021 году – 206,5 млн рублей, в 2022 году – 206,5 млн рублей, в 2023 году – 206,5 млн рублей за счет мобилизации собственных доходов областного

бюджета.

Основными инструментами реализации долговой политики остаются рыночные заимствования.

Планируется дальнейшее привлечение кредитов кредитных организаций в форме невозобновляемых и возобновляемых кредитных линий для своевременного и в полном объеме исполнения обязательств по имеющимся кредитам, а также в целях рефинансирования на более выгодных условиях.

В рамках заимствований для рефинансирования имеющейся задолженности планируется привлечение рыночных долговых обязательств на среднесрочные и долгосрочные периоды.

В целях сокращения расходов на обслуживание государственного долга Орловской области будет продолжена работа с Управлением Федерального казначейства по Орловской области по привлечению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджетов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 4 января 2017 года № Пр-32 в 2021–2023 годах в случае благоприятной конъюнктуры на финансовом рынке Орловская область рассмотрит возможность использования государственных ценных бумаг в целях реструктуризации долговых обязательств.

#### VI. Анализ рисков для областного бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом Орловской области

Для достижения целей долговой политики Орловской области важно проводить оценку потенциальных рисков, возникающих в процессе реализации долговой политики. Основными рисками при управлении государственным долгом являются:

1) риск недополучения планируемых объемов поступления доходов областного бюджета, что потребует изыскания иных источников для выполнения расходных обязательств областного бюджета и обеспечения его сбалансированности.

В целях оценки данного риска планируется проведение мониторинга исполнения областного бюджета и принятие управленческих решений по недопущению возникновения риска;

2) риск роста процентных ставок – возникновение непредвиденных расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга Орловской области вследствие увеличения Банком России размера ключевой ставки;

3) риск рефинансирования – невозможность осуществления на приемлемых условиях новых заимствований на рефинансирование уже имеющихся обязательств.

В целях оценки риска рефинансирования планируются проведение на постоянной основе мониторинга конъюнктуры финансового (долгового) рынка и на его основе оценка возможных издержек областного бюджета на

обслуживание долга;

4) риск возникновения новых расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования;

5) риск несоблюдения условий дополнительных соглашений к соглашениям от 25 декабря 2017 года № 01-01-06/06-390 и № 01-01-06/06-395 о предоставлении бюджету Орловской области из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета Орловской области.

В целях оценки данного риска планируется проведение мониторинга исполнения областного бюджета.

Вместе с тем опережающий рост расходных обязательств над доходными источниками не позволяет в полном объеме обеспечить исполнение принятых расходных обязательств, в первую очередь социального характера.

Приведение в 2021 году параметров областного бюджета в соответствие с требованиями дополнительных соглашений о предоставлении бюджетных кредитов потребует погашения долговых обязательств Орловской области в объеме 4,8 млрд рублей за счет собственных доходов, что не представляется возможным без дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета.

Основной мерой, принимаемой в отношении управления рисками, связанными с реализацией долговой политики Орловской области, является осуществление достоверного прогнозирования доходов областного бюджета и поступлений по источникам финансирования дефицита областного бюджета, а также принятие взвешенных и экономически обоснованных решений.

## VII. Размещение информации о государственном долге Орловской области

Информация о государственном долге Орловской области размещается ежемесячно в государственной специализированной информационной системе «Портал Орловской области – публичный информационный центр» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.