



Правительство Нижегородской области
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

24 декабря 2015 года

№ 869

О внесении изменений в Концепцию управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2020 года, утвержденную постановлением Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 года № 817

В целях приведения в соответствие с действующим федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Нижегородской области, а также в соответствии с условиями соглашения о предоставлении бюджету Нижегородской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Нижегородской области от 13 октября 2015 года № 01-01-06/06-175 Правительство Нижегородской области постановляет:

1. Внести в Концепцию управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2020 года, утвержденную постановлением Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 года № 817, изменения, изложив ее в новой редакции согласно приложению к настоящему постановлению.

2. Аппарату Правительства Нижегородской области обеспечить опубликование настоящего постановления.

Губернатор



В.П.Шанцев

ПРИЛОЖЕНИЕ
к постановлению Правительства
Нижегородской области
от 24 декабря 2015 года № 869

«УТВЕРЖДЕНА
постановлением Правительства
Нижегородской области
от 12 октября 2011 года № 817
(в редакции постановления Правительства
Нижегородской области
от 24 декабря 2015 года № 869)

**КОНЦЕПЦИЯ
УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ НИЖЕГОРОДСКОЙ
ОБЛАСТИ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА
(далее – Концепция)**

1. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Разработка настоящей Концепции проведена на основе:

1) федерального законодательства и законодательства Нижегородской области в части управления государственным долгом (далее - государственный долг, долг);

2) рекомендаций и методических материалов по управлению долгом в сфере государственных и муниципальных финансов (далее - международные рекомендации по управлению долгом), в том числе:

- методических рекомендаций по управлению государственным и муниципальным долгом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подготовленных Экономической экспертной группой и международным рейтинговым агентством Fitch Ratings в рамках проекта МБРР "Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне";

- Кодекса лучшей практики в сфере управления региональными финансами и аналитического обзора международного опыта применения принципов кодекса лучшей практики, подготовленные международным рейтинговым агентством

Standard & Poor's в рамках проекта МБРР "Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне";

- рекомендаций по управлению государственным долгом, подготовленных Международным валютным фондом и Всемирным банком;

3) основных направлений государственной долговой политики Российской Федерации;

4) обобщения опыта управления государственным долгом как Нижегородской области, так и других российских регионов.

1.2. Настоящая Концепция разработана в целях:

- определения основных направлений управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2020 года;

- обеспечения последовательности и согласованности деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области по планированию потребности в долговых заимствованиях и предоставлению гарантий, соответствующей возможностям областного бюджета по обслуживанию и погашению привлеченного долга;

- придания публичности деятельности по управлению государственным долгом Нижегородской области.

1.3. Под управлением государственным долгом Нижегородской области в рамках настоящей Концепции понимается комплекс процедур, методик и мероприятий по планированию, привлечению, погашению и обслуживанию долговых обязательств.

Основной целью управления государственным долгом является обеспечение финансирования расходов областного бюджета за счет заемных источников при:

- поддержании объема долговых и условных обязательств на экономически безопасном уровне, с учетом всех возможных рисков;

- обеспечении исполнения долговых и условных обязательств в полном объеме при исполнении всех других расходных обязательств;

- обеспечении минимально возможной стоимости обслуживания прямых обязательств.

Управление государственным долгом включает три взаимосвязанных

направления:

- планирование объема, сроков погашения и структуры государственного долга;
- осуществление операций с государственным долгом: заимствований, предоставления гарантий, обслуживания и погашения долга и др.;
- осуществление учета и формирование отчетности по долговым обязательствам.

Основными задачами управления государственным долгом Нижегородской области являются:

- разработка системы ограничений на долговые параметры Нижегородской области в целях удержания объема долга на экономически безопасном уровне;
- определение принципов и методов моделирования долговой политики при формировании бюджета, бюджетной стратегии;
- обеспечение принятия решения о заимствованиях с учетом потребностей областного бюджета в привлечении заемных средств и возможностями бюджета по погашению и обслуживанию долга;
- оптимизация структуры долга с целью минимизации стоимости его обслуживания;
- мониторинг консолидированного долга Нижегородской области;
- обеспечение прозрачности управления долгом Нижегородской области;
- проведение последовательной политики улучшения имиджа Нижегородской области на финансовом рынке, взаимодействие с рейтинговыми агентствами.

2. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

2.1. В рамках управленческого учета в системе управления долгом вводятся такие дополнительные понятия как:

- прямые и условные обязательства;
- долговая емкость областного бюджета;
- свободная долговая емкость областного бюджета.

2.2. Прямые долговые обязательства Нижегородской области - это

совокупность всех обязательств, которые требуют выплаты процентов и основного долга должником кредиторам в определенные даты в будущем.

В целях полноты определения долговой емкости бюджета в составе прямых обязательств учитываются обязательства, определенные статьей 99 Бюджетного кодекса Российской Федерации, за исключением государственных гарантий, а также обязательства организаций Нижегородской области, по которым Нижегородская область несет субсидиарную ответственность.

Под обязательствами, по которым Нижегородская область несет субсидиарную ответственность, понимаются:

- просроченная задолженность государственных казенных учреждений Нижегородской области;
- просроченная кредиторская задолженность государственных бюджетных учреждений Нижегородской области.

Также при расчете учитывается задолженность Нижегородской области, возникающая по решениям судов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Условные долговые обязательства Нижегородской области - это совокупность обязательств по таким формам соглашений и договоров, финансовая ответственность по которым может возникнуть в будущем при наступлении заранее оговоренных событий. В целях полноты определения долговой емкости областного бюджета в составе условных обязательств учитываются государственные гарантии Нижегородской области, а также обязательства организаций (за исключением учитываемых в объеме прямых обязательств), по которым в соответствии с федеральным законодательством Нижегородская область может нести ответственность по их исполнению.

2.3. Долговая емкость областного бюджета (ДЕ) - это превышение доходов областного бюджета над его текущими расходами без учета расходов на обслуживание существующих долговых обязательств.

Под текущими расходами областного бюджета понимается разность общего объема расходов и расходов капитального характера, включающих в себя:

- увеличение стоимости основных средств;

- увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале;
- субсидии муниципальным образованиям на софинансирование объектов капитального строительства;
- и другие аналогичные расходы капитального характера.

Под обслуживанием и погашением существующих прямых и условных долговых обязательств, учитываемых в расходах областного бюджета в рамках настоящей Концепции, понимаются:

- расходы на обслуживание действующих прямых долговых обязательств;
- объем ассигнований на погашение урегулированных обязательств, по которым Нижегородская область несет субсидиарную ответственность;
- объем ассигнований на возможное исполнение обязательств по государственным гарантиям и другим условным обязательствам, учитываемым в расходах бюджета.

Долговая емкость областного бюджета является прогнозной величиной и определяется в процессе бюджетного планирования при формировании областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период (на очередной финансовый год в случае формирования бюджета на 1 год), а также при его уточнении. Плановый период не может быть короче длительности среднесрочного финансового плана, а период расчета принимается равным году.

Долговая емкость определяет сумму средств, находящуюся в распоряжении областного бюджета, после исполнения текущих расходов без учета обслуживания долга. Именно данной суммой ограничивается возможный объем средств, направляемых на исполнение долговых обязательств для каждого года планового периода.

Свободная долговая емкость бюджета (СДЕ) - разница между объемом платежей по обслуживанию и погашению прямых и условных долговых обязательств и долговой емкостью бюджета.

Свободная долговая емкость определяет объем средств, находящихся в распоряжении бюджета, после исполнения текущих расходов и всех выплат по исполнению долговых обязательств.

Положительное значение свободной долговой емкости в каком-либо году

показывает дополнительный объем заимствований, который можно было осуществить в предшествующие периоды времени с погашением в рассматриваемом году.

Отрицательное значение свободной долговой емкости в каком-либо году показывает объем заимствований для погашения долговых обязательств, которое можно было провести в предыдущие периоды.

2.4. Под субъектами государственного сектора экономики Нижегородской области понимаются:

- органы государственной власти Нижегородской области;
- государственные учреждения Нижегородской области;
- государственные унитарные предприятия Нижегородской области (государственные предприятия Нижегородской области и казенные предприятия Нижегородской области);
- а также юридические лица, в уставных капиталах которых в соответствии с законодательством доля Нижегородской области превышает 25 процентов.

3. ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ДО 2020 ГОДА

3.1. Основными рисками в сфере управления государственным долгом для Нижегородской области в долгосрочной перспективе являются:

3.1.1. Сильная зависимость российской экономики от экспортных доходов. Это может вызвать последовательный спад экономики Нижегородской области и/или резкое снижение трансфертов из федерального бюджета, что повлечет за собой уменьшение бюджетных поступлений.

В целях снижения данного риска Нижегородской областью:

- используется методологический подход, в соответствии с которым часть свободной долговой емкости не используется для распределения графика погашения новых заимствований, а остается свободной для страхования возможного снижения бюджетных поступлений;
- используется и совершенствуется система по планированию бюджетных расходов, основанная на принципе деления расходов на действующие и

принимаемые обязательства. Использование данной методологии позволит проводить более гибкую систему сдерживания расходов в случае снижения бюджетных доходов.

3.1.2. Нестабильность на мировых фондовых рынках, наблюдающаяся с 2011 года, может повысить в будущем риск рефинансирования долговых обязательств.

Снижение данного риска будет проводиться путем удержания уровня долговой нагрузки на экономически безопасном уровне, а также проведением работы по поддержанию положительной кредитной истории Нижегородской области.

Мероприятия по минимизации приведенных рисков позволят более обоснованно и маневренно реагировать на возникающие кризисные явления.

3.2. Управление государственным долгом в перспективе до 2020 года будет включать следующие направления:

- стабилизация объема государственного долга и удержание его объема на экономически безопасном уровне;
- продолжение практики выпуска облигационных займов Нижегородской области как наиболее удобного (в плане гибкости управления - по срокам размещения, объемам эмиссии, а также возможности досрочного выкупа) и выгодного (наиболее долгосрочного и обладающего низкой стоимостью) инструмента финансирования программ развития Нижегородской области;
- продолжение и совершенствование практики заключения договоров на открытие кредитных линий;
- совершенствование механизмов предоставления гарантий;
- проведение мониторинга консолидированного долга Нижегородской области в целях предупреждения роста просроченной задолженности организаций государственного сектора экономики Нижегородской области;
- поддержание позитивной кредитной истории путем проведения политики информационной открытости в части всех существенных событий, касающихся кредитоспособности Нижегородской области;
- совершенствование нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы управления государственным долгом.

4. ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2015 - 2018 ГОДЫ

4.1. Долговая политика Нижегородской области на 2015 - 2018 годы будет нацелена на достижение следующих результатов:

4.1.1. Сохранение дефицита областного бюджета в 2015 году на уровне, утвержденном на 2015 год, по состоянию на 1 января 2015 года (с возможным превышением на сумму изменения остатков средств областного бюджета) и обеспечение дефицита областного бюджета в 2016, 2017 и 2018 годах на уровне не более 10 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений (с возможным превышением на сумму изменения остатков средств областного бюджета);

4.1.2. Поэтапное сокращение доли общего объема долговых обязательств, в том числе по государственным ценным бумагам и по кредитам, полученным от кредитных организаций:

- доли общего объема долговых обязательств от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений к 1 января 2016 года до 83 процентов, в том числе по государственным ценным бумагам и по кредитам, полученным от кредитных организаций до 66 процентов; к 1 января 2017 года до 83 процентов, в том числе по государственным ценным бумагам и по кредитам, полученным от кредитных организаций до 69 процентов; к 1 января 2018 года до 69 процентов в том числе по государственным ценным бумагам и по кредитам, полученным от кредитных организаций до 60 процентов; к 1 января 2019 года до 52 процентов, в том числе по государственным ценным бумагам и по кредитам, полученным от кредитных организаций до 50 процентов.

5. ПРИНЦИПЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

5.1. Система планирования долговых обязательств основывается на:

- принятой системе ограничений долговой политики Нижегородской области;

- следовании принципам планирования и привлечения займов, разработанным в рамках международных кодексов по управлению государственным долгом;

- принятой в Нижегородской области методологии планирования погашения и обслуживания долговых обязательств.

5.2. Система ограничений долговой политики Нижегородской области.

Основным методом контроля за экономически безопасным уровнем долговой нагрузки на бюджет является разработка и соблюдение системы ограничений при проведении долговой политики, учитывающих особенности бюджетной и долговой ситуации конкретного субъекта Российской Федерации в определенный период времени.

Управление государственным долгом Нижегородской области включает в себя следующие ограничения в проведении долговой политики:

5.2.1. Нормы, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации в части ограничения обязательств субъекта Российской Федерации.

Нормы, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации в части ограничений на объем государственного долга субъекта Российской Федерации, дефицит его бюджета и объемы расходов на обслуживание долга являются основой для оценки связанных с долгом рисков. Однако данные ограничения являются рамочными и максимально предельными. В связи с этим при управлении государственным долгом Нижегородской области вводятся более строгие критерии, ограничивающие параметры областного бюджета и государственного долга.

5.2.2. Дополнительные ограничивающие критерии на объем и структуру государственного долга Нижегородской области.

В качестве дополнительных ограничивающих критериев на объем и структуру государственного долга при управлении государственным долгом Нижегородской области приняты следующие показатели:

- предельный объем государственного долга, рассчитываемый в процентах от утвержденного общего годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, - на каждую расчетную дату в течение

финансового года;

- верхний предел государственного долга по состоянию на 1 января года, следующего за текущим финансовым годом, не должен превышать предельного объема государственного долга, установленного предыдущим пунктом;

- верхний предел долга по гарантиям на 1 января года, следующего за текущим финансовым годом, в структуре государственного долга.

Данные ограничения устанавливаются законодательством и иными нормативными правовыми актами Нижегородской области. Дополнительные ограничения так же могут быть установлены соглашениями с федеральными органами власти.

5.2.3. Ограничения, задаваемые принятыми принципами моделирования долговой политики, основанными на показателях долговой емкости и свободной долговой емкости областного бюджета.

Ограничение по долговой емкости областного бюджета определяет объемы погашения и обслуживания действующих и вновь привлекаемых долговых обязательств, которые можно осуществить за счет доходов областного бюджета. Данное ограничение выражается в двух принципах планирования долговых обязательств:

1) заемные средства не могут использоваться для финансирования текущих расходов. Это означает, что долговая емкость должна быть положительна для каждого года планового периода;

2) погашение долга должно производиться за счет собственных доходов бюджета. Это означает, что свободная долговая емкость должна быть положительна для каждого годового периода на всем горизонте бюджетного планирования. Несоблюдение данного принципа означает, что в периоды отрицательной свободной долговой емкости для бюджета имеются значительные риски пролонгации долговых обязательств. В данной ситуации обеспечивается защита части расходов бюджета, необходимая для выполнения социальных обязательств бюджета.

5.3. Планирование погашения и расходов на обслуживание государственного долга.

Процесс планирования государственных заимствований Нижегородской области состоит из двух последовательных этапов:

- планирование расходов по погашению и обслуживанию действующих долговых обязательств;
- планирование объемов вновь принимаемых долговых обязательств с учетом ограничений, установленных в пункте 5.2 настоящей Концепции.

В свою очередь планирование вновь принимаемых долговых обязательств проводится отдельно для прямых и условных обязательств, а планирование прямых обязательств - в зависимости от целей заимствований.

Процедура планирования погашения и обслуживания действующих долговых обязательств основывается на построении и проведении анализа свободной долговой емкости для каждого года рассматриваемого временного периода.

Планирование объемов новых заимствований и гарантий строится на следующих принципах:

1) деление свободной долговой емкости на три части, предназначенные:

- для планирования платежей по вновь привлекаемым прямым обязательствам;
- для покрытия ожидаемой ответственности по вновь принимаемым условным обязательствам ("резерв по возможной ответственности");
- неиспользуемая, "страховочная" часть свободной долговой емкости, компенсирующая риск ликвидности бюджета, возникающий вследствие ошибок прогнозирования;

2) планирование новых долговых заимствований производится таким образом, чтобы сводный график обслуживания и погашения долга не выходил за установленные законодательные ограничения и пределы долговой емкости бюджета. Кроме того, предпочтительным является, чтобы сводный график платежей был как можно более равномерным на всем горизонте планирования.

Методология планирования действующих и вновь принимаемых долговых обязательств представлена в нормативной правовой базе Нижегородской области.

6. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОБСЛУЖИВАНИЯ И ПОГАШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

6.1. Наряду с разработанными подходами к планированию долговых заимствований и предоставлению гарантий Нижегородской областью осуществляется оперативное управление государственным долгом. Оно проводится в целях сглаживания пиков долговых платежей и экономии бюджетных средств, выделяемых для обслуживания и погашения долговых обязательств, при одновременном обеспечении других расходов областного бюджета.

6.2. Основными методами оперативного управления являются:

- корректировка сроков привлечения заемных средств, предусмотренных программой государственных заимствований. Данный метод предусматривает перенесение сроков привлечения новых заемных средств на более ранние или поздние сроки по сравнению с плановым распределением заимствований. Критерием определения необходимости корректировки является реальное исполнение областного бюджета, то есть фактическое поступление доходов и фактическое использование предусмотренных бюджетом ассигнований, а также конъюнктура на рынке заимствований, когда за счет изменения утвержденных сроков привлечения заемных средств достигается сокращение расходов по обслуживанию государственного долга области;

- досрочное погашение долговых обязательств. Данный метод осуществляется за счет дополнительно полученных доходов, перераспределения экономии по расходам бюджета и/или привлечения новых более дешевых заимствований.

6.3. Нижегородская область также придерживается следующих правил в части обслуживания и погашения долга, представленных международными рекомендациями по управлению долгом:

- долгосрочные и среднесрочные заемные средства составляют основу портфеля заимствований;

- структура долгового портфеля обеспечивает равномерный график совокупных ежегодных выплат по обслуживанию и погашению долговых обязательств. Это дает возможность гибко управлять графиком погашения долга: в среднесрочном плане это достигается управлением объема облигаций, в краткосрочном - банковскими кредитами и кредитными линиями;

- портфель заимствований максимально диверсифицирован по видам обязательств и кредиторам. Структура долговых обязательств Нижегородской области хорошо диверсифицирована по долговым инструментам. Облигационные займы по своей природе являются наиболее диверсифицированным заемным инструментом и, кроме того, Нижегородская область проводит политику диверсификации кредитов и кредитных линий по денежно-кредитным учреждениям;

- не допускается приоритетное обслуживание одних долговых обязательств по отношению к другим. В соответствии с российским антимонопольным законодательством и законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, дискриминация держателей по приоритету долговых обязательств не допускается;

- составляется план (прогноз) обслуживания и погашения долга.

7. УЧЕТ, ОТЧЕТНОСТЬ И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ДОЛГЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

7.1. Учет и отчетность по долговым обязательствам.

Основными формами формализованного учета и отчетности по операциям с государственным долгом Нижегородской области, а также оценки ее кредитоспособности являются:

- государственная долговая книга Нижегородской области;
- отчетность о консолидированном долге Нижегородской области;
- программа государственных внутренних заимствований и программа государственных гарантий Нижегородской области;
- публичная информация о состоянии долга, размещаемая на официальном сайте Правительства Нижегородской области и министерства финансов

Нижегородской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- рейтинговые отчеты международных и/или российских рейтинговых агентств.

Учет государственного долга и всех операций по привлечению, обслуживанию и погашению долговых обязательств Нижегородской области осуществляется министерством финансов Нижегородской области в соответствии с действующими нормативными правовыми актами и правилами бухгалтерского учета.

Учет и регистрация долговых обязательств осуществляются в государственной долговой книге Нижегородской области. Структура и порядок ведения долговой книги определяются Правительством Нижегородской области. На основе данных долговой книги формируется отчетность, предусмотренная законодательством Российской Федерации, а также аналитическая информация о состоянии государственного долга Нижегородской области.

Планирование долговых обязательств осуществляется в программе государственных внутренних заимствований и программе государственных гарантий, которые являются приложениями к закону об областном бюджете на соответствующий год. В долговой книге Нижегородской области ведется учет исполнения показателей, предусмотренных в программе государственных внутренних заимствований.

В Нижегородской области установлена процедура учета консолидированного долга Нижегородской области. Он определяется как суммарная задолженность государственного и муниципального сектора экономики Нижегородской области перед кредиторами, не принадлежащими данному сектору (без учета взаимных обязательств). По каждому виду обязательства выделяется просроченная задолженность. Отчет о консолидированном долге ежеквартально формируется министерством финансов Нижегородской области и размещается на официальном сайте Правительства Нижегородской области и министерства финансов Нижегородской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

7.2. Обеспечение прозрачности информации о государственном долге.

Позиция Нижегородской области как заемщика основывается на принципах формирования положительной кредитной истории и проведения политики информационной открытости. Все существенные события, связанные с действиями органов власти Нижегородской области и влияющие на ее кредитоспособность, подлежат публичному разъяснению.

Раскрытие информации осуществляется через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

7.3. Взаимодействие с рейтинговыми агентствами.

В целях повышения открытости процесса формирования и исполнения областного бюджета, оценки качества проведения долговой политики, а также повышения инвестиционной привлекательности Нижегородская область систематически (периодически) проводит работу с ведущими мировыми рейтинговыми агентствами по присвоению кредитного рейтинга своим долговым обязательствам.

Рейтинговые отчеты размещаются на официальных сайтах рейтинговых агентств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и служат дополнительным, независимым и профессиональным источником информации о кредитоспособности Нижегородской области.

Наличие кредитных рейтингов Нижегородской области международных агентств создает условия для более качественной и независимой оценки кредитоспособности Нижегородской области, привлечения интереса к Нижегородской области более широкого круга инвесторов и, в конечном счете, привлечения большего объема инвестиций во все отрасли экономики Нижегородской области.

Наличие кредитных рейтингов Нижегородской области и текущие рыночные ставки заимствований Нижегородской области являются ориентиром для определения доходности размещаемых долговых обязательств.».