



Правительство Нижегородской области

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

22.10.2020 № 867

Об утверждении Основных направлений государственной долговой политики Нижегородской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

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

1. Утвердить прилагаемые Основные направления государственной долговой политики Нижегородской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.
2. Настоящее постановление подлежит официальному опубликованию и вступает в силу с 1 января 2021 г.
3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя Губернатора Нижегородской области Полякова Е.Н.

Губернатор

Подлинник электронного документа, подписанного ЭП,
хранится в системе электронного документооборота
Правительства Нижегородской области

СВЕДЕНИЯ О СЕРТИФИКАТЕ ЭП

Сертификат: 03F50C6D0096AB9B9849E9494B845BBA74
Кому выдан: Никитин Глеб Сергеевич
Действителен: с 07.04.2020 до 07.04.2021

Г.С.Никитин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Нижегородской области
от 22.10.2020 № 867

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ
НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2021 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ
ПЕРИОД 2022 И 2023 ГОДОВ**

Государственная долговая политика Нижегородской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (далее – долговая политика Нижегородской области) является составной частью бюджетной политики, которая определяется основными направлениями социально-экономического развития Нижегородской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

Долговая политика Нижегородской области направлена на создание целостной эффективной системы управления долгом Нижегородской области для обеспечения финансирования расходов областного бюджета за счет заемных источников при сохранении объема прямых и условных обязательств на экономически безопасном уровне, с учетом минимизации всех возможных рисков, а также обеспечение своевременного исполнения прямых и условных обязательств в полном объеме и поддержание минимально возможной стоимости обслуживания прямых обязательств.

**1. Итоги реализации долговой политики Нижегородской области
предыдущего периода**

В 2017–2019 годах долговая политика, как и в предыдущие годы, была ориентирована на решение таких задач, как поддержание умеренной долговой нагрузки на областной бюджет, сдерживание роста расходов на обслуживание государственного долга, мобилизацию финансовых ресурсов с целью своевременного исполнения принятых долговых обязательств области, соблюдение ограничений, установленных

нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и соглашениями с Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) о предоставлении бюджету Нижегородской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Нижегородской области.

1.1. За период с 2017 года по 2019 год объем государственного долга Нижегородской области уменьшился с 78,4 до 74,7 млрд рублей.

Так, государственный долг Нижегородской области по состоянию на 1 января 2017 г. составлял 78,4 млрд рублей, на 1 января 2018 г. 76,0 млрд рублей, на 1 января 2019 г. 75,1 млрд рублей, на 1 января 2020 г. составил 74,7 млрд рублей.

В структуре государственного долга Нижегородской области за период 2017–2019 годы большую часть занимали государственные ценные бумаги, сроки обращения по которым составляли 5–7 лет. Их доля увеличилась с 50,4 процентов в 2017 году до 60,6 процентов в 2019 году.

Доля кредитов кредитных организаций снизилась с 21,7 процентов в 2017 году до 13,8 процентов в 2019 году.

Уменьшилась доля бюджетных кредитов, предоставленных Нижегородской области из федерального бюджета, с 27,6 процентов в 2017 году до 25,4 процентов в 2019 году.

Доля государственных гарантий Нижегородской области незначительна. Их доля снижалась с 0,3 процентов в 2017 году до 0,2 процентов по итогам 2019 года. Гарантийных случаев по предоставленным государственным гарантиям Нижегородской области не возникало.

Структура государственного долга Нижегородской области на 2017–2019 годы

млрд рублей

Государственный долг	2017 г.	Структура за 2017 г.	2018 г.	Структура за 2018 г.	2019 г.	Структура за 2019 г.

Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	21,0	27,6%	20,0	26,6%	18,9	25,4%
Кредиты, привлеченные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	16,5	21,7%	12,2	16,3%	10,3	13,8%
Государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации	38,3	50,4%	42,7	56,9%	45,3	60,6%
Государственные гарантии субъекта Российской Федерации	0,2	0,3%	0,2	0,2%	0,2	0,2%
Итого	76,0	100%	75,1	100%	74,7	100%

1.2. В декабре 2017 года Нижегородская область приняла участие в программе реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных Нижегородской области из федерального бюджета в 2015–2017 годах, на срок 7 лет (до 2024 года).

По состоянию на 1 января 2017 г. общая сумма задолженности по основному долгу по федеральным бюджетным кредитам составляла 19,4 млрд рублей, на 1 января 2018 г. общая сумма задолженности по основному долгу по федеральным бюджетным кредитам, подлежащим реструктуризации (с учетом консолидации процентных платежей), составила 20,0 млрд рублей (в том числе 7,3 млрд рублей по кредитам 2015 года, 6,3 млрд рублей по кредитам 2016 года и 6,4 млрд рублей по кредитам 2017 года). Реструктуризация произведена по всем бюджетным кредитам.

1.3. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» и

соглашениями, заключенными областью с Минфином России, для Нижегородской области установлены ряд ограничений в части уровня государственного долга Нижегородской области.

Итоги выполнения условий соглашений с Минфином России за 2017–2019 годы

Период	Доля общего объема государственного долга Нижегородской области без учета безвозмездных поступлений		Доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и по кредитам, привлеченным Нижегородской областью от кредитных организаций	
	Ограничения, установленные соглашением	Исполнение по итогам соответствующего периода	Ограничения, установленные соглашением	Исполнение по итогам соответствующего периода
2017 г.	64,0%	63,5%	46,0%	45,8%
2018 г.	62,0%	55,9%	46,0%	40,9%
2019 г.	60,0%	51,1%	45,0%	38,0%

Таким образом, за 2017–2019 гг. Нижегородская область опережающими темпами выполнила условия соглашений с Минфином России в части поэтапного снижения уровня государственного долга в объеме доходов без учета безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

По итогам 2019 года Нижегородская область относится к группе субъектов Российской Федерации «со средним уровнем долговой устойчивости».

1.4. Текущее состояние государственного долга Нижегородской области.

В соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Нижегородской области на 2020 год, утвержденной Законом Нижегородской области от 19 декабря 2019 г. № 165-З «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»,

предусмотрено привлечение заимствований в общей сумме 20,3 млрд рублей (с учетом рефинансирования существующих долговых обязательств, сложившихся по состоянию на 1 января 2020 г.), в том числе с учетом размещения государственных ценных бумаг в сумме 10,0 млрд рублей.

Объем государственного долга Нижегородской области на 1 сентября 2020 г. составил 61,5 млрд рублей, в том числе бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджета в сумме 8,3 млрд рублей, полученный в целях управления текущей ликвидностью областного бюджета Нижегородской области и погашения долговых обязательств, срок по которым наступил. Структура государственного долга Нижегородской области на указанную дату представлена в таблице.

**Структура государственного долга Нижегородской области
на 1 сентября 2020 г.**

Виды долговых обязательств	Государственный долг на 1 сентября 2020 г., млрд руб.	Доля в общей сумме государственного долга на 1 сентября 2020 г. (в %)
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта Российской Федерации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	27,3	44,4%
Кредиты, привлеченные субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	0,0	0,0%
Государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации	34,0	55,3%
Государственные гарантии субъекта Российской Федерации	0,2	0,3%
Итого	61,5	100%

По состоянию на 1 сентября 2020 г. отношение объема государственного долга Нижегородской области к утвержденной сумме

налоговых и неналоговых доходов областного бюджета Нижегородской области составило 42,3 процента против 58 процентов, установленных соглашениями с Минфином России о реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета для частичного покрытия дефицита бюджета Нижегородской области, что свидетельствует о том, что область опережающими темпами выполняет условия соглашений о поэтапном снижении долговой нагрузки, установленные в соглашениях.

Ассигнования на финансирование расходов на обслуживание государственного долга Нижегородской области на текущий финансовый год предусмотрены в общей сумме 4,3 млрд рублей, по состоянию на 1 сентября 2020 г. расходы составили 2,7 млрд рублей (63,6 процентов от годовых назначений) или 2,1 процента от планового объема расходов областного бюджета за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (при установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации ограничении в размере 15 процентов). Ограничения в части государственного долга и расходов на его обслуживание, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации, законодательством Нижегородской области и соглашением с Минфином России о реструктуризации бюджетных кредитов, соблюдаются.

В августе 2020 года Нижегородская область повторно приняла участие в программе реструктуризации бюджетных кредитов, предоставленных Нижегородской области из федерального бюджета в 2015–2017 гг., на срок 5 лет (до 2029 года).

По состоянию на 1 января 2020 г. общая сумма задолженности по основному долгу по федеральным бюджетным кредитам, подлежащим реструктуризации, составляла 18,0 млрд рублей (в том числе 6,6 млрд рублей по кредитам 2015 года, 5,7 млрд рублей по кредитам

2016 года и 5,7 млрд рублей по кредитам 2017 года). Реструктуризация произведена по всем бюджетным кредитам.

Нижегородская область оценивается тремя рейтинговыми агентствами.

В феврале 2019 года международное рейтинговое агентство «Мудис Инвесторс Сервис» повысило рейтинг кредитоспособности Нижегородской области с уровня «В1» до уровня «Вa3» (с подтверждением прогноза «Позитивный»).

В июне 2020 года Рейтинговое Агентство Fitch подтвердило долгосрочный международный кредитный рейтинг Нижегородской области на уровне «ВВ» со «стабильным» прогнозом.

В январе 2020 года рейтинговое агентство «Эксперт РА» подтвердило рейтинг кредитоспособности Нижегородской области по национальной шкале на уровне «ruA». Области установлен прогноз «стабильный».

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

В 2021 году и в плановом периоде 2022 и 2023 годов долговая политика Нижегородской области будет продолжать строиться на принципах и условиях предыдущих лет.

Однако негативное влияние могут оказывать кризисные явления в экономике вследствие влияния последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID–19) и снижения спроса на мировых сырьевых рынках. Основными факторами, определяющими характер долговой политики Нижегородской области при исполнении областного бюджета, будут являться риски снижения налоговых и неналоговых доходов областного бюджета и роста расходов, направляемых на борьбу с коронавирусной инфекцией, а также на стабилизацию экономики и социальную поддержку населения. Накопление указанных факторов может

повлиять на уровень долговой нагрузки и дальнейший рост расходов на обслуживание государственного долга.

В этих условиях в целях поддержания высокого уровня кредитоспособности региона приоритетными задачами становятся недопущение:

- роста долговой нагрузки;
- перехода в группу заемщиков с более низким уровнем долговой устойчивости;
- снижения кредитного рейтинга.

3. Цели и задачи долговой политики Нижегородской области на 2021–2023 годы

Долговая политика будет направлена на обеспечение устойчивого и сбалансированного исполнения областного бюджета, сохранение безопасного уровня долговой нагрузки, безусловное выполнение принятых долговых обязательств Нижегородской области, что в свою очередь, будет способствовать повышению кредитного рейтинга Нижегородской области и снижению стоимости заимствований.

Основные принципы планирования новых заимствований определены Концепцией управления государственным долгом Нижегородской области на период до 1 января 2025 г., утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 г. № 817.

С учетом реализации данных принципов основными задачами долговой политики являются:

- поддержание объема дефицита и государственного долга в пределах ограничений, предусмотренных соглашениями с Минфином России, заключенными Правительством Нижегородской области в 2017–2020 годах, при проведении реструктуризации задолженности по

бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета для частичного покрытия дефицита бюджета;

- оптимизация источников (структуры) заемного финансирования с учетом минимизации стоимости заимствований и возможных рисков;

- обеспечение открытости и прозрачности информации о государственном долге Нижегородской области.

Целями долговой политики Нижегородской области являются обеспечение сбалансированности и устойчивости государственного бюджета Нижегородской области, проведение взвешенной политики в области государственных заимствований и формирование оптимальной структуры государственного долга для поддержания «кредитного качества заемщика» (Нижегородская область) на высоком уровне.

С учетом принятых обязательств (в рамках соглашений с Минфином России о реструктуризации федеральных бюджетных кредитов) долговая политика Нижегородской области на 2021–2023 годы будет нацелена на достижение следующих результатов:

1. Обеспечение в 2021–2023 годах дефицита областного бюджета на уровне не более 10 процентов суммы доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений за 2021–2023 годы соответственно (с возможным превышением на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Нижегородской области, и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета, в том числе средств резервного фонда Нижегородской области).

2. Обеспечение поэтапного сокращения доли общего объема государственного долга Нижегородской области, в том числе по долговым обязательствам Нижегородской области по государственным ценным бумагам и по кредитам, привлеченным от кредитных организаций:

- на 1 января 2022 г. доля общего объема государственного долга не более 54 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2021 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и по кредитам, привлеченным от кредитных организаций, не более 45 процентов;

- на 1 января 2023 г. доля общего объема государственного долга не более 51 процента суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и по кредитам, привлеченным от кредитных организаций, не более 45 процентов;

- на 1 января 2024 г. доля общего объема государственного долга не более 48 процентов суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2023 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и по кредитам, привлеченным от кредитных организаций, не более 45 процентов.

4. Инструменты и мероприятия реализации долговой политики

Долговая политика Нижегородской области будет реализовываться с учетом принципов, изложенных в Бюджетном кодексе Российской Федерации, законодательстве Нижегородской области, Концепции управления государственным долгом Нижегородской области на период до 1 января 2025 г., утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 г. № 817, и других нормативных правовых актов, регулирующих проведение субъектами Российской Федерации ответственной заемной политики.

Так, в целях обеспечения принципа сбалансированности и устойчивости бюджета области в 2021–2023 годах будет продолжена

реализация Плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Нижегородской области на 2018–2024 годы, утвержденного распоряжением Правительства Нижегородской области от 30 марта 2017 г. № 386-р.

Объемы и параметры государственных заимствований будут определяться таким образом, чтобы обеспечивалась сбалансированность бюджета, равномерно распределялся объем платежей по годам, минимизировались расходы на обслуживание государственного долга с учетом снижения рисков операционного характера и рисков рефинансирования.

В качестве источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета в 2021–2023 годах планируется дальнейшее использование механизма выпуска облигационных займов со сроком обращения более 5 лет. Основными преимуществами ценных бумаг, как инструмента заимствования, являются длительные сроки обращения, конкурентный механизм ценообразования, равномерное распределение платежей, диверсифицированный состав кредиторов.

Также в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации будет использоваться механизм привлечения кредитов кредитных организаций на конкурентной основе по итогам проведенных электронных аукционов в целях покрытия дефицита бюджета, погашения ранее привлеченных долговых обязательств в соответствии со сроками погашения, а также для рефинансирования задолженности под меньшую процентную ставку.

Кроме того, в целях оперативного управления ликвидностью бюджета и минимизации расходов на обслуживание государственного долга продолжится практика привлечения бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации.

Основными мероприятиями повышения эффективности долговой политики Нижегородской области являются:

- активное использование механизма привлечения государственных ценных бумаг Нижегородской области как источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета;

- планирование государственных заимствований Нижегородской области исходя из графиков погашения долговых обязательств, с учетом стоимости обслуживания, влияния на платежеспособность бюджета области и оптимизации структуры государственного долга Нижегородской области;

- мониторинг соответствия предельного уровня дефицита областного бюджета, уровня долговой нагрузки и рыночного долга области ограничениям, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации и соглашениями с Минфином России о предоставлении бюджету Нижегородской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Нижегородской области;

- обеспечение равномерного распределения сумм погашения и обслуживания долговых обязательств по годам с целью недопущения «пиков» платежей;

- диверсификация долгового портфеля области;

- использование механизма привлечения бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации в целях эффективного управления текущей ликвидностью бюджета Нижегородской области;

- мониторинг финансового состояния принципала в течение срока действия государственных гарантий Нижегородской области с целью минимизации рисков наступления гарантийных случаев;

- обеспечение раскрытия информации о государственном долге Нижегородской области и расходов на его обслуживание;

- взаимодействие с рейтинговыми агентствами по установлению и поддержанию кредитных рейтингов Нижегородской области.

5. Анализ рисков для бюджета Нижегородской области, возникающих в процессе управления государственным долгом Нижегородской области

5.1. Риски, возникающие по государственным заимствованиям.

Основными рисками, связанными с управлением государственным долгом Нижегородской области, являются:

- риск рефинансирования: вероятность того, что заемщик не сможет провести рефинансирование накопленных долговых обязательств на приемлемых условиях или возникнут проблемы с получением достаточного и своевременного финансирования на рынках капитала.

Для управления рисками, связанными со способностью области своевременно исполнять свои долговые обязательства, осуществляется мониторинг конъюнктуры финансовых рынков с целью анализа перспективы рефинансирования имеющихся обязательств, снижения зависимости от конъюнктуры рынка и (или) одного инвестора, привлечение среднесрочных (долгосрочных) заимствований для равномерного распределения объемов погашения по годам.

Кроме того, снижение рисков при рефинансировании долговых обязательств будет проводиться с учетом соблюдения ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации (в том числе по долговой устойчивости), законодательством Нижегородской области и соглашениями с Минфином России о реструктуризации федеральных бюджетных кредитов;

- процентный риск: риск увеличения суммы расходов на обслуживание долга вследствие неблагоприятных изменений процентных ставок.

В процессе управления процентными рисками, влияющими на стоимость заимствований, будет проводиться мониторинг ситуации на финансовых рынках на постоянной основе и учет прогнозов изменения процентных ставок на финансовом рынке (в том числе ключевой ставки Банка России) при планировании расходов на обслуживание государственного долга Нижегородской области. При мониторинге будут использоваться услуги и электронные системы по информационно-аналитическому сопровождению управления долговыми обязательствами;

- операционные риски: возможность нарушения установленных порядков и процедур при планировании и исполнении бюджета в части долговых обязательств.

Указанные риски должны снижаться путем обеспечения системы постоянного контроля за соблюдением процедур, установленных регламентов, обеспечения информационной безопасности.

5.2. Риски исполнения условных обязательств.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации объем предоставленных государственных гарантий учитывается в составе государственного долга субъекта Российской Федерации. В целях снижения доли условных обязательств в структуре долга государственные гарантии Нижегородской области в приоритетном порядке предоставляются юридическим лицам и муниципальным образованиям Нижегородской области для обеспечения обязательств по кредитам, привлеченным в целях реализации проектов, имеющих социально-экономическую значимость для Нижегородской области, инновационную и инвестиционную направленность или осуществляемых в рамках реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации и государственных программ (подпрограмм) Нижегородской области.

С целью минимизации рисков наступления гарантийного случая (неисполнения принципалами обязательств по кредитам, обеспеченным

государственными гарантиями Нижегородской области) проводятся следующие мероприятия:

- осуществляется анализ финансового состояния принципала в течение срока действия государственной гарантии Нижегородской области (2 раза в год);
- на постоянной основе проводится мониторинг рисков неисполнения принципалом гарантированных обязательств, а также рисков снижения стоимости залогового обеспечения.

Учитывая, что принятие обязательств по государственным гарантиям увеличивает объем государственного долга, то есть, оказывает непосредственное влияние на параметры долговой устойчивости бюджета, будет продолжена работа в части ведения сдержанной политики в отношении предоставления государственных гарантий.
