



ПРАВИТЕЛЬСТВО ХАБАРОВСКОГО КРАЯ
РАСПОРЯЖЕНИЕ

08 ноября 2019 г. № 909-рп

г. Хабаровск

Об основных направлениях государственной долговой политики Хабаровского края на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

В целях эффективного управления государственным долгом Хабаровского края:

1. Утвердить прилагаемые Основные направления государственной долговой политики Хабаровского края на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

2. Признать утратившим силу распоряжение Правительства Хабаровского края от 20 ноября 2018 г. № 752-рп "Об основных направлениях долговой политики Хабаровского края на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов".

3. Настоящее распоряжение вступает в силу с 01 января 2020 г.

Губернатор, Председатель
Правительства края



С.И. Фургал

УТВЕРЖДЕНЫ
распоряжением
Правительства
Хабаровского края
от 08 ноября 2019 г. № 909-рп

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ государственной долговой политики Хабаровского края на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

1. Введение

Основные направления государственной долговой политики Хабаровского края на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее также – Основные направления и долговая политика края соответственно) определяют цели и приоритеты деятельности Правительства Хабаровского края (далее также – край) в области управления государственным долгом края, основаны на необходимости поддержания объема государственного долга края на экономически безопасном уровне, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения краем обязательств по его погашению и обслуживанию и при этом позволяющем решать неотложные задачи по достижению целей, поставленных в посланиях и указах Президента Российской Федерации, а также в Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр.

2. Итоги реализации долговой политики края

В 2019 году продолжена работа по реализации долговой политики края в рамках эффективного управления государственным долгом края с достижением показателей (индикаторов), предусмотренных государственной программой Хабаровского края "Управление государственными финансами Хабаровского края", утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 14 мая 2012 г. № 151-пр.

На 01 января 2020 г. ожидается, что в структуру государственного долга края будут входить долговые обязательства по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета, задолженность по кредитам, предоставленным кредитными организациями, номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам края, обязательства по предоставленным государственным гарантиям края.

В целях сдерживания роста государственного долга с начала 2019 года Правительством края проводится работа по обеспечению бюджетной консолидации:

- сокращаются неэффективные затраты;
- снижен уровень дефицита краевого бюджета с 13,1 до 9,3 процента;
- реализуется Программа оздоровления государственных финансов Хабаровского края, включающая план мероприятий по росту доходного потенциала края, оптимизации расходов края и совершенствованию долговой политики края.

Как следствие, ожидаемый на конец 2019 года объем государственного долга края не превысит предельный объем государственного долга края, установленный законом о краевом бюджете.

Требования бюджетного законодательства Российской Федерации к объему расходов на обслуживание государственного долга и к структуре государственного долга края по ожидаемым итогам исполнения краевого бюджета за 2019 год будут соблюдены.

Досрочное погашение кредитов кредитных организаций, изменение сроков их привлечения, замещение кредитов кредитных организаций краткосрочными бюджетными кредитами, заключение дополнительных соглашений к действующим государственным контрактам о снижении процентных ставок по кредитам банков позволят сократить годовые расходы по обслуживанию государственного долга края по предварительным данным на 784,3 млн. рублей.

В течение 2019 года расчеты по долговым обязательствам края производятся своевременно и в полном объеме. Возникновения просроченных долговых обязательств края не допущено.

Несмотря на проводимую работу, сформированный в 2018 году краевой бюджет не допускает сокращения в 2019 году долговой нагрузки в связи с недостаточностью собственных средств краевого бюджета.

В августе 2019 г. рейтинговое агентство RAEX (Эксперт РА) понизило рейтинг кредитоспособности Хабаровскому краю с уровня ruBBB+ до ruBBB. Понижение рейтинга обусловлено нарастающим дисбалансом бюджета края и увеличением долговой нагрузки. По рейтингу установлен стабильный прогноз, обозначающий высокую вероятность сохранения рейтинга на прежнем уровне в среднесрочной перспективе.

Информация о величине и структуре долговых обязательств края в 2019 году размещается на официальном сайте министерства финансов Хабаровского края – портале управления общественными финансами в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" <https://minfin.khabkrai.ru>.

3. Инструменты реализации долговой политики края

Перечень инструментов реализации долговой политики края на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, сформированный на основании структуры государственного долга субъекта Российской Федерации, предусмотренной Бюджетным кодексом Российской Федерации, является исчерпывающим и включает следующие инструменты:

3.1. Получение кредитов от кредитных организаций.

Этот инструмент является наиболее гибким и мобильным, позволяет использовать заемные средства только в периоды необходимости – привлекать финансовые ресурсы при возникновении потребности в пределах достаточно продолжительного периода их доступности и досрочно возвращать при наличии возможности без излишних финансовых потерь.

При применении этого инструмента используется конкурентный способ определения исполнителей финансовых услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации 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 финансовых ресурсов.

Тем не менее стоимость кредитов кредитных организаций остается достаточно высокой. В связи с этим в очередном финансовом году и плановом периоде необходимо проводить работу по замещению кредитов кредитных организаций бюджетными кредитами из федерального бюджета.

3.2. Привлечение бюджетных кредитов в краевой бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Преимуществами бюджетного кредитования являются низкие процентные ставки, позволяющие снизить расходы краевого бюджета на обслуживание государственного долга края и направить высвободившиеся финансовые ресурсы на решение приоритетных задач, стоящих перед Правительством края.

Вместе с тем привлечение бюджетных кредитов обусловлено необходимостью принятия жестких условий их предоставления, установлением ограничений по исполнению краевого бюджета.

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

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

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

К недостаткам этого инструмента относятся длительность подготовки эмиссии государственных ценных бумаг, отсутствие возможности снижения процентных ставок после размещения ценных бумаг, риск значительного превышения процентных ставок по ценным бумагам в будущих периодах над текущей стоимостью рыночных заимствований, необходимость размещения ценных бумаг в полном объеме вне зависимости от текущей потребности бюджета в привлечении денежных средств во избежание риска увеличения стоимости заимствования при ухудшении конъюнктуры рынка.

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

3.4. Принятие долговых обязательств путем предоставления государственных гарантий.

Предоставление государственных гарантий способствует развитию государственно-частного партнерства, позволяет юридическим лицам и муниципальным образованиям края более оперативно привлекать в кредитных организациях заемные средства для реализации инвестиционных и социально значимых проектов на территории края.

Решение об использовании этого инструмента долговой политики края планируется принимать по мере поступления обращений от юридических лиц и муниципальных образований края о предоставлении им государственных гарантий края.

Таким образом, успех долговой политики края заключается в умелом, взвешенном сочетании и применении этих инструментов.

4. Основные факторы, определяющие характер и направления долговой политики края

Характер и основные направления долговой политики края определяются макроэкономической ситуацией, сложившейся на территории Российской Федерации и края, требованиями бюджетного законодательства, а также условиями заключенных между Правительством Хабаровского края и Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) соглашений о предоставлении бюджету Хабаровского края из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита краевого бюджета в целях погашения долговых обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций, и дополнительных соглашений к ним, в том числе заключенных в рамках постановления 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" (далее – соглашения о предоставлении бюджетных кредитов).

К макроэкономическим факторам можно отнести инфляцию и политику Центрального Банка Российской Федерации по изменению ключевой ставки. Эти факторы влияют на стоимость заемных средств и на оценку выполнения условий соглашений о реструктуризации бюджетных кредитов для продления периода погашения задолженности по основному долгу и процентам до 2029 года.

4.1. За последние семь лет государственный долг Хабаровского края вырос с 3 до 52 млрд. рублей, что обусловлено дополнительными расходами на реализацию мероприятий, связанных с обеспечением социально значимых обязательств перед жителями Хабаровского края, принятых в соответствии с решениями Президента и Правительства Российской Федерации (повышение оплаты труда отдельных категорий работников, попадающих под действие указов Президента Российской Федерации 2012 года, увеличение расходов по страховым взносам за неработающее население, совершенствование системы образования), а также реализацией федеральной политики по развитию Дальне-

го Востока (территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), долгосрочный план комплексного социально-экономического развития г. Комсомольска-на-Амуре, демографическая политика).

Применение в соответствии с нормами федерального законодательства на территории края налоговых льгот и других преференций для резидентов ТОСЭР и свободного порта Владивосток, участников региональных инвестиционных проектов увеличило выпадающие доходы консолидированного бюджета края.

Увеличение государственного долга края влечет рост расходов краевого бюджета на его обслуживание. За 2012 – 2018 годы расходы на обслуживание государственного долга края увеличились с 0,05 до 2,55 млрд. рублей.

4.2. Федеральным законом от 02 августа 2019 г. № 278-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" (далее – Закон 278-ФЗ) совершенствуется система оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований путем закрепления более широкого перечня показателей долговой устойчивости, пересмотра установленных пороговых значений применяемых показателей и введения правил классификации указанных публично-правовых образований по группам долговой устойчивости.

Начиная с бюджетов на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов ужесточается ограничение объема расходов на обслуживание долга. Действовавшее ограничение 15 процентов снижается до 10 процентов общего объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Закон 278-ФЗ также предусматривает ограничение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга на уровне до 20 процентов общего объема налоговых, неналоговых доходов бюджета и дотаций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Данный показатель характеризует уровень текущей долговой нагрузки на бюджет и применяется для определения безопасных уровней объемов государственного долга.

С 2020 года вводится осуществление Минфином России и финансовыми органами субъектов Российской Федерации оценки состояния долговой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по установленному перечню показателей долговой устойчивости. В зависимости от состояния долговой устойчивости субъекты Российской Федерации (муниципальные образования) будут классифицированы Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) по группам: заемщики с высоким, средним или низким уровнем долговой устойчивости.

Классификация указанных публично-правовых образований по группам будет являться основанием для предъявления к ним требований в зависимости от уровня долговой устойчивости.

Субъекты Российской Федерации (муниципальные образования) с высоким уровнем долговой устойчивости будут освобождены от необходимости согласования с Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) программ государственных (муниципальных) заимствований и гарантий.

На субъекты Российской Федерации (муниципальные образования), отнесенные к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, будет налагаться обязанность согласования с соответствующим финансовым органом программ государственных (муниципальных) заимствований и гарантий, а также представления в этот орган проекта основных направлений долговой политики.

Субъекты Российской Федерации (муниципальные образования), отнесенные к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, будут вправе осуществлять рыночные заимствования только в целях рефинансирования долга. Помимо обязанности согласования с Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) программ государственных (муниципальных) заимствований и гарантий, представления проекта основных направлений долговой политики на них также будет налагаться обязанность утверждения и реализации согласованного с Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) плана восстановления платежеспособности.

4.3. Соглашения о предоставлении бюджетных кредитов устанавливают ряд обязательств Хабаровского края, в том числе к объему дефицита краевого бюджета, уровню государственного долга края, а также стоимости кредитов от кредитных организаций, привлечение которых возможно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых.

Несоблюдение условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов является нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и влечет применение бюджетных мер принуждения и мер административного принуждения, предусмотренных соответственно Бюджетным кодексом Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с постановлением Правительства Хабаровского края от 18 августа 2012 г. № 282-пр "О предоставлении (использовании, возврате) бюджетных кредитов местным бюджетам Хабаровского края из краевого бюджета" одним из условий предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из краевого бюджета является принятие администрацией муниципального образования края обязательства, включенного в договор, по привлечению в местный бюджет кредитов от кредитных организаций исключительно по ставкам на уровне не более чем уровень ключевой ставки, уста-

новленный Центральным Банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых.

5. Цели и задачи долговой политики края

Основная цель долговой политики края заключается в эффективном управлении государственным долгом края, предполагающем поддержание умеренной долговой нагрузки на краевой бюджет, а также расходов на обслуживание государственного долга края.

Умеренная долговая нагрузка на краевой бюджет означает способность края обеспечить исполнение всех принятых расходных обязательств края, сохранив при этом устойчивость краевого бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Долговая политика края направлена на обеспечение способности края осуществлять заимствования в объемах, необходимых для решения поставленных социально-экономических задач, и на условиях, приемлемых для края как надежного заемщика.

Ключевыми задачами долговой политики края, направленными на достижение цели долговой политики края (далее – ключевые задачи), являются:

- обеспечение экономически обоснованного объема и структуры государственного долга края при безусловном выполнении принятых расходных обязательств края;
- минимизация расходов на обслуживание государственного долга края;
- обеспечение своевременных расчетов по долговым обязательствам края в полном объеме, недопущение возникновения просроченных обязательств края;
- сокращение рисков наступления гарантийных случаев по предоставленным государственным гарантиям края;
- повышение прозрачности управления государственным долгом края и доступности информации о государственном долге края;
- формирование условий, способствующих повышению уровня долговой устойчивости края и отнесению его к группе заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости.

6. Анализ рисков для краевого бюджета, возникающих в процессе управления государственным долгом края

Необходимым условием для эффективного управления государственным долгом края является реализация мероприятий, предусмотренных государственной программой Хабаровского края "Управление государственными финансами Хабаровского края", утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 14 мая 2012 г. № 151-пр.

В связи с тем, что привлечение кредитов от кредитных организаций является наиболее доступным и маневренным инструментом долговой политики, его применение при осуществлении государственных заимствований края

будет продолжено.

В целях минимизации расходов на обслуживание государственного долга края будет продолжена работа с кредитными организациями по снижению процентных ставок.

Учитывая, что привлечение кредитов от кредитных организаций сопряжено с достаточно большим объемом расходов краевого бюджета на их обслуживание и подвержено риску увеличения этих расходов из-за возможного роста процентных ставок за пользование кредитами от кредитных организаций, необходимо проводить работу по замещению привлеченных и планируемых к привлечению кредитов от кредитных организаций бюджетными кредитами из федерального бюджета.

В соответствии с Правилами проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531, в 2020 году в случае обеспечения субъектом Российской Федерации в 2018 и 2019 годах роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (включая доходы, не полученные субъектом Российской Федерации в связи с предоставлением установленных федеральными законами льгот по региональным и местным налогам) не ниже фактического уровня инфляции период погашения задолженности по основному долгу и процентам по бюджетным кредитам подлежит продлению до 2029 года включительно. Правила расчета налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в целях продления периода погашения реструктурированных в 2017 году обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам до 2029 года (далее – Правила расчета) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1099.

За 2018 – 2019 годы прирост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета края согласно Правилам расчета предварительно оценивается выше уровня инфляции.

После подтверждения данной оценки Минфином России в 2020 году будет проводиться работа по заключению дополнительных соглашений к соглашениям о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов о предоставлении дополнительной рассрочки по погашению задолженности по бюджетным кредитам.

Для минимизации расходов краевого бюджета на обслуживание государственного долга края планируется проводить регулярный мониторинг финансового рынка, заключать государственные контракты по привлечению кредитных ресурсов от кредитных организаций со свободной датой выборки, позволяющей привлекать заемные средства по мере возникновения потребности краевого бюджета, и с возможностью досрочного погашения кредитов без взимания комиссий.

В целях обеспечения своевременных расчетов по долговым обязатель-

ствам края в полном объеме, недопущения риска возникновения просроченных обязательств края в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов планируется осуществлять равномерное распределение долговой нагрузки на краевой бюджет и повышение его устойчивости путем заключения государственных контрактов по привлечению кредитов с различными сроками возврата основного долга.

При установлении стабильных и выгодных условий на финансовом рынке, улучшении рейтинга кредитоспособности края возможно осуществление эмиссии государственных ценных бумаг края, которая позволит расширить сроки использования заемных финансовых средств, диверсифицировать государственный долг края по видам заимствований и кредиторам.

Для снижения рисков, связанных с неисполнением юридическими лицами и муниципальными образованиями края обязательств, обеспеченных государственными гарантиями края, планируется проводить анализ финансового состояния юридических лиц и муниципальных образований края, получивших государственные гарантии края или претендующих на их получение.

В целях повышения прозрачности управления государственным долгом края и обеспечения доступности информации о государственном долге края планируется осуществлять публичное раскрытие информации о величине и структуре долговых обязательств края путем размещения данной информации на официальном сайте министерства финансов Хабаровского края – портале управления общественными финансами в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" <https://minfin.khabkrai.ru>.

Повышению долговой устойчивости края будет способствовать реализация Правительством края Программы оздоровления государственных финансов Хабаровского края на период до 2021 года, утвержденной распоряжением Правительства Хабаровского края от 29 октября 2018 г. № 706-рп.
