



ПРАВИТЕЛЬСТВО ХАБАРОВСКОГО КРАЯ
РАСПОРЯЖЕНИЕ

25 ноября 2022 г. № 1456-рп
г. Хабаровск

Об основных направлениях государственной долговой политики Хабаровского края на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов

В целях эффективного управления государственным долгом Хабаровского края:

1. Утвердить прилагаемые Основные направления государственной долговой политики Хабаровского края на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

2. Признать утратившим силу распоряжение Правительства Хабаровского края от 8 декабря 2021 г. № 1201-рп "Об основных направлениях государственной долговой политики Хабаровского края на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов".

3. Настоящее распоряжение вступает в силу с 1 января 2023 г.

Губернатор, Председатель
Правительства края



М.В. Дегтярев

УТВЕРЖДЕНЫ
распоряжением
Правительства
Хабаровского края
от 25 ноября 2022 г. № 1456-рп

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ государственной долговой политики Хабаровского края на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов

1. Введение

Основные направления государственной долговой политики Хабаровского края на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 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, в Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр, а также в распоряжении Правительства Хабаровского края от 8 декабря 2021 г. № 1215-рп "О направлениях и задачах развития Хабаровского края на период до 2026 года и на перспективу до 2030 года".

2. Итоги реализации долговой политики края

С 2018 года Правительством края реализуются Программа оздоровления государственных финансов Хабаровского края на период до 2024 года и План мероприятий по росту доходного потенциала края, оптимизации расходов края и совершенствованию долговой политики края на период до 2024 года, утвержденные распоряжением Правительства Хабаровского края от 29 октября 2018 г. № 706-рп. Выполняются показатели (индикаторы), предусмотренные государственной программой Хабаровского края "Управление государственными финансами Хабаровского края", утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 14 мая 2012 г. № 151-пр.

В 2021 году работа по эффективному управлению бюджетными средствами, досрочное погашение кредитов банков, постоянный мониторинг финансового рынка позволили сократить расходы на обслуживание государственного долга на 2,3 млрд. рублей и досрочно погасить кредиты

кредитных организаций в сумме 3,0 млрд. рублей за счет собственных источников.

В результате принятых мер и досрочного возврата кредитов кредитных организаций объем государственного долга края на 1 января 2022 г. составил 51,7 млрд. рублей. Уровень государственного долга снизился на 15,8 процента по сравнению с предыдущим годом и составил 53,6 процента от доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений.

Хабаровский край принимает активное участие в реализации инициатив Президента Российской Федерации по повышению финансовой устойчивости регионов, озвученных в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 г., и поручениях Президента Российской Федерации, данных на совещании о мерах социально-экономической поддержки субъектов Российской Федерации 16 марта 2022 г.

В 2021 – 2022 годах краю из федерального бюджета предоставлены бюджетные кредиты для погашения долговых обязательств края по рыночным заимствованиям в сумме 32,3 млрд. рублей, из них 1,9 млрд. рублей предоставлены муниципальным образованиям края на замещение кредитов кредитных организаций.

Правительственной комиссией по региональному развитию в Российской Федерации одобрено предоставление краю в 2022 – 2024 годах бюджетных кредитов из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в сумме 4,9 млрд. рублей, из них 1,4 млрд. рублей в 2022 году. Бюджетным законодательством предусмотрено, что объем государственного долга субъекта Российской Федерации может превысить установленный законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации верхний предел государственного долга субъекта Российской Федерации, в том числе показатели программы государственных внутренних заимствований, на сумму бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов. При этом объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период общий объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Федеральным законом от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году" установлен перенос с 2022 на 2029 год срока погашения части реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным краю из федерального бюджета.

В 2022 году продолжена работа по реализации долговой политики края в рамках эффективного управления государственным долгом края.

В течение 2022 года расчеты по долговым обязательствам края производятся своевременно и в полном объеме. Возникновения просроченных долговых обязательств края не допущено.

Ожидаемый на конец 2022 года объем государственного долга края не превысит верхний предел государственного долга края, установленный законом о краевом бюджете на текущий финансовый год.

Требования бюджетного законодательства Российской Федерации к объему расходов на обслуживание государственного долга и структуре государственного долга края по ожидаемым итогам исполнения краевого бюджета за 2022 год будут соблюдены.

На 1 января 2023 г. ожидается, что в структуру государственного долга края будут входить задолженность по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета, по кредитам кредитных организаций, долговые обязательства по государственным ценным бумагам края и обязательства по предоставленным государственным гарантиям края.

Информация о величине и структуре долговых обязательств края в 2022 году размещается на официальном сайте министерства финансов Хабаровского края – портале управления общественными финансами в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" <https://minfin.khabkrai.ru>.

В мае 2022 г. рейтинговое агентство "АКРА" подтвердило рейтинг кредитоспособности края на уровне ВВВ-(RU). По рейтингу установлен позитивный прогноз, который предполагает с высокой долей вероятности изменение рейтинга на горизонте 12 – 18 месяцев.

3. 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, реализацией поручений Президента Российской Федерации, а также условиями заключенных между Правительством края и Министерством финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) соглашений о предоставлении бюджету Хабаровского края из федерального бюджета бюджетных кредитов и дополнительных соглашений к ним, в том числе заключенных в рамках постановлений 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", от 28 июня 2021 г. № 1029 "Об утверждении Правил проведения в 2021 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам", от 5 мая 2022 г. № 815 "Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств

по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2022 год" (далее – соглашения о предоставлении бюджетных кредитов).

3.1. К макроэкономическим факторам относятся уровень инфляции и денежно-кредитная политика Центрального банка Российской Федерации в части динамики ключевой ставки. Эти факторы влияют на стоимость заемных средств и на оценку выполнения условий соглашений о реструктуризации бюджетных кредитов.

Кроме того, макроэкономическая ситуация оказывает непосредственное влияние на основные параметры бюджета, а следовательно, объем привлекаемых кредитных ресурсов и других долговых обязательств.

3.2. Федеральным законом от 2 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) с 2020 года введено 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) классифицируются по группам: заемщики с высоким, средним или низким уровнем долговой устойчивости.

Указанная классификация, начиная с проектов бюджетов на 2023 год, будет являться основанием для предъявления к субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) 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.

По результатам оценки состояния долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, проведенной Минфином России в 2021 году, Хабаровский край отнесен к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости.

3.3. Соглашения о предоставлении (реструктуризации) бюджетных кредитов устанавливают ряд обязательств Хабаровского края, в том числе:

- по уровню дефицита краевого бюджета (не более 10 процентов от суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за соответствующий финансовый год);

- по уровню государственного долга края (на 1 января 2023 г. не более 43 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств края по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, не более 34 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2022 год; на 1 января 2024 г. не более 40 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2023 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств края по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, не более 34 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2023 год; на 1 января 2025 г. не более 36 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2024 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств края по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, не более 35 процентов суммы доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2024 год);

- по доле общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям Хабаровского края и муниципальных образований края (на 1 января 2023 г., на 1 января 2024 г. и на 1 января 2025 г. не более 25 процентов объема доходов консолидированного бюджета Хабаровского края без учета безвозмездных поступлений за 2022 – 2024 годы соответственно);

- по 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.

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, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых.

Кроме того, одним из условий реструктуризации бюджетных кредитов из федерального бюджета является направление высвободившихся средств в общей сумме не менее 2,4 млрд. рублей в 2023 – 2024 гг. на финансовое обеспечение строительства и реконструкции объектов инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов.

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 условиями предоставления (реструктуризации) бюджетных кредитов из федерального бюджета с 2025 по 2028 год объем возврата бюджетных кредитов Хабаровским краем в федеральный бюджет увеличивается к уровню 2024 года в 10 раз с 0,9 до 9,7 млрд. рублей ежегодно.

В соответствии с Правилами списания задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2021 г. № 1740, сумма задолженности по реструктурированным бюджетным кредитам из федерального бюджета может быть списана с долгового обязательства субъекта Российской Федерации в объеме поступления в федеральный бюджет в течение периода погашения реструктурированной задолженности налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых направлялись средства, высвободившиеся в результате реструктуризации.

4. 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, с учетом 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:

- соблюдение требований и ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- 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;
- обеспечение 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.

5. Инструменты реализации долговой политики края

Перечень инструментов реализации долговой политики края на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, сформированный на основании структуры государственного долга субъекта Российской Федерации, предусмотренной Бюджетным кодексом Российской Федерации, является исчерпывающим и включает следующие инструменты:

5.1. 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 предполагает возможность экономить бюджетные средства в связи со снижением начальной максимальной цены контрактов на привлечение финансовых ресурсов.

5.2. 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.

5.3. 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, отсутствие гарантированной возможности досрочного погашения.

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

5.4. 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 указанных инструментов.

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

Основными видами рисков, возникающих в процессе управления государственным долгом края, являются:

1) риск финансовых потерь, связанный с ростом процентных ставок на рынке заимствований.

Привлечение кредитов от кредитных организаций является одним из

инструментов долговой политики, при этом объем расходов на их обслуживание является достаточно большим и имеются риски увеличения этих расходов из-за возможного роста процентных ставок за пользование кредитами от кредитных организаций, в том числе в связи с изменением ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации.

Для минимизации расходов краевого бюджета на обслуживание государственного долга края проводится регулярный мониторинг финансового рынка, заемные средства привлекаются по мере возникновения необходимости и с возможностью досрочного погашения;

2) риск возникновения просроченных обязательств.

Существенный объем накопленных долговых обязательств влечет риск нарушения сроков их исполнения. Возникновение просроченных обязательств является основанием наложения на край штрафных санкций и негативно отразится на оценке края в качестве заемщика. В результате дальнейшее привлечение заемных средств краем может быть крайне затруднено.

В результате проведенных реструктуризаций бюджетных кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, с 2025 года существенно увеличивается объем погашения бюджетных кредитов.

В целях обеспечения своевременных расчетов по долговым обязательствам края в полном объеме, недопущения риска возникновения просроченных обязательств края в 2023 году и плановом периоде 2024 и 2025 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. Будет продолжена работа с федеральными органами исполнительной власти по перераспределению нагрузки краевого бюджета по возврату бюджетных кредитов в федеральный бюджет с 2025 – 2028 годов на последующие периоды.

При установлении стабильных и выгодных условий на финансовом рынке, сохранении 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;

3) риск отсутствия кредитных организаций, заинтересованных в предоставлении заимствований на условиях, установленных в соответствии с соглашениями о предоставлении бюджетных кредитов.

Кредитные организации не заинтересованы в заключении контрактов со ставкой процента на уровне не более чем уровень ключевой ставки, установленный Центральным банком Российской Федерации, увеличенный на 1 процент годовых, установленной Правительством Российской Федерации как условие реструктуризации ранее предоставленных бюджетных кредитов из федерального бюджета.

В 2021 году 29 из 35 аукционов, проведенных краем, признаны несостоявшимися в связи с тем, что кредитными организациями не подано ни одной заявки;

4) риск наступления гарантийного случая по государственным гарантиям края.

Наступление гарантийного случая по предоставленным государственным гарантиям края может повлечь увеличение расходов краевого бюджета в связи с необходимостью исполнения требования об исполнении обязательств за принципала перед бенефициаром.

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;

5) риск, связанный с недостаточной информированностью экономических субъектов и населения (непрозрачностью).

Уровень информированности экономических субъектов и населения о деятельности Правительства края по управлению государственным долгом края может непосредственно отражаться на формировании общественного мнения и принятии управленческих решений экономических субъектов.

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>.
