Карен ВАРТАПЕТОВ,
заместитель директора
группы «Рейтинги регионов и
муниципалитетов», Standard & Poor's

Проверка реакции

Ухудшение финансовых показателей российских регионов потребует реакции федерального правительства. Наращивание объема расходных обязательств на фоне негативной динамики бюджетных доходов за 8 месяцев 2013 года угрожает структурным ухудшением показателей исполнения региональных бюджетов. Это ставит российское федеральное правительство перед сложным выбором: оказать финансовую поддержку регионам в виде дополнительного объема финансовой помощи либо смягчить требования указов президента, возложивших на регионы значительные расходные обязательства без достаточной финансовой компенсации. Вероятнее всего, сложившаяся ситуация вынудит правительство сделать выбор уже в ближайшее время. Отсутствие мер может ослабить кредитное качество регионов.

ПОКАЗАТЕЛИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ УХУДШАЮТСЯ

Согласно данным Федерального казначейства на 1 сентября 2013 года, динамика доходов консолидированных региональных бюджетов оказалась крайне негативной. По сравнению с 8 месяцами 2012 года поступления от налога на прибыль, на долю которого приходится в среднем четверть доходов региональных бюджетов, сократились на 20%. Финансовая помощь из федерального бюджета (которая составляет еще 20% доходов) снизилась на 7%. Только значительный рост поступлений от налога на доходы физических лиц (10%) предотвратил более резкое снижение совокупных доходов (–1%).

В связи с тем, что регионам все еще удавалось сдерживать рост расходов (он составил всего 4% по сравнению с аналогичным периодом 2012 года) прежде всего за счет сокращения капитальных вложений (сокращение на 14%), баланс консолидированного бюджета субъектов РФ пока ухудшился незначительно. Однако мы полагаем, что сохранять такой уровень расходов будет крайне сложно. В 2011–2012 годах федеральное правительство инициировало повышение ряда расходных полномочий регионов (главным образом связанных с оплатой труда работников бюджетного сектора). Это увеличило структурный дисбаланс доходов и расходов региональных бюджетов и ограничило уровень гибкости регионов в управлении расходами. Доля политически чувствительных социальных расходов увеличилась: расходы на оплату труда составили в среднем более 50% текущих расходов бюджета. Как следствие, сокращение трат регионов или их перераспределение между статьями в долгосрочной перспективе представляет собой очень сложную задачу, особенно для более слабых регионов.

В то же время перспективы экономического роста в стране остаются ограниченными: по данным Минэкономразвития, рост ВВП за 9 месяцев составил всего 1.5%. Даже в случае повышения темпов роста в четвертом квартале увеличение издержек компаний и существенный объем вы-

падающих налоговых поступлений вследствие использования ускоренной амортизации в первом полугодии 2013 года, вероятнее всего, будут препятствовать восстановлению показателей прибыли в корпоративном секторе.

В результате увеличивающегося структурного дисбаланса между доходными источниками и расходными потребностями существует высокая вероятность того, что показатели исполнения бюджетов регионов в 2013 году будут существенно хуже показателей 2012 года.

ПОМОЩЬ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА МОЖЕТ СГЛАДИТЬ НЕГАТИВНУЮ ДИНАМИКУ

До настоящего момента наша оценка готовности федерального центра оказывать помощь регионам оставалась позитивной. Это обусловлено положительным опытом предоставления субъектам РФ трансфертов и бюджетных кредитов в 2008–2009 годах, когда правительство успешно нивелировало кризис ликвидности, предотвратив дефолты по обязательствам ряда регионов, сильно затронутых этим кризисом. При прочих равных условиях повторение этой практики в новой стрессовой ситуации могло бы привести к повышению нашей оценки системы межбюджетных отношений России на одну ступень и, как следствие, повышению рейтингов большинства российских регионов на одну или две ступени.

Вместе с тем нынешняя ситуация отличается от ситуации 2008–2009 годов. В настоящее время перед правительством стоит не только проблема рисков рефинансирования долгов отдельных регионов, но и структурного дисбаланса региональных финансов в целом.

В связи с этим есть несколько возможных сценариев развития событий в четвертом квартале 2013-го и в начале 2014 года. В рамках первого сценария правительство будет по-прежнему требовать от регионов наращивания расходов в целях выполнения указов президента вне зависимости от динамики доходов. Такая политика, вероятнее всего, приведет к усилению фискального дисбаланса, сокращению региональных инвестиционных программ и снижению кредитного качества многих регионов.

В соответствии со вторым сценарием правительство может сократить разрыв между источниками доходов и расходными полномочиями регионов путем предоставления дополнительной финансовой поддержки из федерального бюджета. Это потребует в том числе и политической воли для противодействия отраслевым расходным лобби. По нашим оценкам, для полного исполнения указов президента при существующей динамике налоговых доходов дополнительная федеральная помощь регионам может составить до 0.9–1.0% ВВП в 2013 году и 2.1% ВВП в 2014 году сверх предусмотренных в действующем законе о федеральном бюджете 2.3% ВВП в 2013 году и 2.2% в 2014 году. Принимая во внимание текущий объем бюджетных резервов федерального правительства (около 8% ВВП), такое существенное увеличение трансфертов и (или) региональных налоговых доходов может оказаться сложной задачей.

> В РЕЗУЛЬТАТЕ УВЕЛИЧИВАЮЩЕГОСЯ СТРУКТУРНОГО ДИСБАЛАНСА МЕЖДУ ДОХОДНЫМИ ИСТОЧНИКАМИ И РАСХОДНЫМИ ПОТРЕБНОСТЯМИ СУЩЕСТВУЕТ ВЫСОКАЯ ВЕРОЯТНОСТЬ ТОГО, ЧТО ПОКАЗАТЕЛИ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ В 2013 ГОДУ БУДУТ СУЩЕСТВЕННО ХУЖЕ ЧЕМ В 2012 ГОДУ

В рамках третьего возможного сценария федеральный центр может пересмотреть целевые показатели президентских указов и, например, снизить темпы и (или) перенести сроки реализации некоторых из них. По нашей информации, такие действия уже принимаются: в частности, срок выполнения указа о расселении граждан из ветхого и аварийного жилого фонда перенесен с 2015 года на 2017 год. Теоретически подобные меры могут быть приняты и в отношении других указов, в том числе повышения заработной платы бюджетников, что ослабит давление на регионы. Тем не менее этот сценарий сопряжен с существенными политическими издержками.

Только первый сценарий окажет выраженно негативное влияние на сектор субнациональных финансов и может снизить кредитоспособность регионов. Второй и третий сценарии или их сочетание могут привести к сокращению разрыва между доходами и расходами, в результате чего финансовые показатели регионов вернутся на более устойчивую траекторию, предусмотренную нашим базовым сценарием. При таком развитии событий и сохранении существующей политики в отношении поддержки ликвидности регионов (и особенно при повышении ее формализации), необходимой для снижения рисков рефинансирования, мы можем пересмотреть оценку российской системы межбюджетных отношений в сторону повышения.

ВОЗМОЖНОСТЬ И ВРЕМЯ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ СОХРАНЯЮТСЯ

Вместе с тем с начала 2013 года предоставление федеральной финансовой помощи регионам носило консервативный характер. За 8 месяцев 2013 года межбюджетные перечисления оказались меньше не только объема, необходимого для финансирования федеральных мандатов в полном объеме, но и меньше плановых ассигнований, предусмотренных законом о бюджете.

Стоит также отметить, что все еще существует возможность и запас времени для корректировки сложившейся негативной динамики финансовых показателей регионов. Однако избежать принятия сложных решений, направленных на балансировку бюджетов субъектов РФ, будет крайне затруднительно. Без проведения соответствующих мер российская система общественных финансов будет оставаться основным фактором, ограничивающим кредитоспособность регионов. При этом кредитные рейтинги наиболее сильных регионов, вероятнее всего, останутся на уровне ниже инвестиционного, а рейтинги слабых регионов могут быть понижены.