

15/21  
ПРЕПРИНТЫ

МАКРОЭКОНОМИКА  
и финансы  
MACROECONOMICS MACROECONOMICS  
AND FINANCE  
МАКРОЭКОНОМИКА  
и финансы  
MACROECONOMICS MACROECONOMICS  
AND FINANCE

Н. Е. Барбашова  
А. Н. Дерюгин  
А. Н. Комарницкая

РАЗРАБОТКА  
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ  
К ПОСТРОЕНИЮ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА  
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

**РАЗРАБОТКА МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ПОСТРОЕНИЮ  
БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Барбашова Н. Е.**, Институт прикладных экономических исследований РАН-ХиГС, старший научный сотрудник, к.э.н., ORCID: 0000-0003-1614-7368, barbashova-ne@ranepa.ru

**Дерюгин А. Н.**, Институт прикладных экономических исследований РАН-ХиГС, старший научный сотрудник, ORCID: 0000-0003-0748-168X, deryugin@ranepa.ru

**Комарницкая А. Н.**, Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС, научный сотрудник, ORCID: 0000-0002-7775-2548, komarnitskaya-an@ranepa.ru

Москва 2021

## Аннотация

**Предметом** исследования является анализ долгосрочных бюджетных прогнозов субъектов Российской Федерации. **Актуальность** исследования обусловлена необходимостью обновления Методических рекомендаций Минфина России по подготовке регионального бюджетного прогноза на долгосрочный период, которые не актуализировались с 2015 г. **Цель** исследования – разработка рекомендаций для субъектов Российской Федерации по совершенствованию использования инструмента долгосрочного бюджетного прогнозирования. **Новизна** исследования заключается в выявлении на основе изучения субнационального опыта зарубежных стран перспективных для апробации в отечественной практике решений в вопросах долгосрочного бюджетного прогнозирования, анализе качества действующих долгосрочных бюджетных прогнозов субъектов РФ. **Методом** исследования является анализ мирового и российского опыта построения бюджетных прогнозов, методы группировки, системный анализ и синтез. Источниками данных стали документы в области долгосрочного бюджетного прогнозирования с официальных сайтов в сети Интернет органов власти зарубежных стран, а также утвержденные долгосрочные бюджетные прогнозы субъектов РФ, размещенные в СПС КонсультантПлюс Регион и на официальных сайтах в сети Интернет органов исполнительной власти субъектов РФ. По **результатам** исследования сформулированы **рекомендации** для субъектов Российской Федерации по повышению качества прогнозирования: увеличение горизонта прогнозирования минимум до 30 лет, в составе которого выделяется краткосрочная, среднесрочная и долгосрочная компоненты, описание особенностей каждой из них, модификация состава и структуры долгосрочного прогноза, определение взаимосвязи с региональным бюджетом, среднесрочным бюджетным прогнозом, конкретизация практической роли прогноза в политическом и бюджетном процессах. В соответствии с **выводами** исследования, следует использовать прогноз не только в его привычной форме документа, утверждаемого региональным НПА, но и как калькулятор с параметрами (набор формул) – инструмент внутреннего пользования финансового органа региона, применяемый для оценки бюджетных последствий предлагаемых мер и решений и для расчета предельных значений бюджетных параметров в процессе подготовки проекта бюджета. **Перспективы** исследования заключаются в анализе результатов апробации предлагаемого подхода к долгосрочному прогнозированию в российских регионах.

**Ключевые слова:** долгосрочный прогноз; долгосрочное бюджетное планирование; методология прогнозирования; стратегическое планирование; бюджетный процесс; региональный бюджет; региональная бюджетная политика; субъект Российской Федерации; международный опыт

**Коды JEL Classification:** H68, H72

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION  
OF HIGHER EDUCATION  
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC  
ADMINISTRATION”  
(RANEPA)

**DEVELOPMENT OF METHODOLOGICAL APPROACHES  
TO LONG-TERM BUDGET FORECAST IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN  
FEDERATION**

**Barbashova N. E.**, Institute for Applied Economic Research, RANEPA, senior research fellow, Cand. Sci. (Econ.), ORCID: 0000-0003-1614-7368, [barbashova-ne@ranepa.ru](mailto:barbashova-ne@ranepa.ru)

**Deryugin A. N.**, Institute for Applied Economic Research, RANEPA, senior research fellow, ORCID: 0000-0003-0748-168X, [deryugin@ranepa.ru](mailto:deryugin@ranepa.ru)

**Komarnitskaya A. N.**, Institute for Applied Economic Research, RANEPA, research fellow, ORCID: 0000-0002-7775-2548, [komarnitskaya-an@ranepa.ru](mailto:komarnitskaya-an@ranepa.ru)

Moscow 2021

## Abstract

The **subject** of this research is the analysis of long-term budget forecasts of the constituent units of the Russian Federation. The **relevance** of the study is determined by the need to update the Methodological Recommendations of the Ministry of Finance of Russia on the preparation of long-term regional budget forecasts, which have not been updated since 2015. The **goal** of the study is to develop recommendations for the constituent units of the Russian Federation to improve the long-term budget forecasting. The **scientific novelty** of the study lies in identifying, based on the examination of subnational experience of foreign countries, “the best practices” that can be used in Russia for long-term budget forecasting, and analyzing the quality of existing long-term budget forecasts of the constituent units of the Russian Federation. The research **method** is the analysis of international and domestic experience of building budget forecasts, methods of grouping, system analysis and synthesis. This study used **data** from official websites of the foreign authorities responsible for long-term budget forecasting, as well as approved long-term budget forecasts of the constituent units of the Russian Federation, presented in the ConsultantPlus: Regions legal reference system and on the official Internet sites of the executive authorities of the constituent units of the Russian Federation. Based on the **results** of the study, **recommendations** were formulated for the regions of the Russian Federation to improve the quality of budget forecasting: increase of the forecasting horizon to at least 30 years, which includes short-term, medium-term and long-term components, with a description of each component's features, modification of the composition and structure of long-term budget forecasts, determination of the relationship with the regional budget, medium-term budget forecasts, specifying the practical role of the forecast in political and budgeting processes. The authors **conclude** that a forecast should be used not only in its conventional form of a document approved by the regional regulatory documents, but also as a calculator with parameters (a set of formulas) for internal use by the regional financial authorities, used to assess the budgetary implications of the proposed measures and decisions and to calculate the limitations of budget parameters in the process of drafting the budget. Research **prospects** are to analyze the results of pilot implementation of the proposed approach to long-term budget forecasting in Russian regions.

**Keywords:** long-term forecast, long-term budget planning, forecasting methodology, strategic planning, budget process, regional budget, regional budget policy, constituent unit of the Russian Federation, international experience

**JEL Classification:** H68, H72

## **Оглавление**

|   |    |
|---|----|
| Введение .....  | 7  |
| 1. Теоретические подходы к построению бюджетного прогноза на субнациональном уровне .....   | 10 |
| 1.1. Роль бюджетного прогноза в бюджетном процессе и системе документов стратегического планирования и критерии качества бюджетного прогноза..... | 10 |
| 1.2. Параметры бюджетного прогноза на субнациональном уровне и современные подходы к их оценке .....  | 14 |
| 2. Международный опыт разработки и использования бюджетного прогноза.....   | 24 |
| 3. Рекомендации по совершенствованию долгосрочного бюджетного прогнозирования на уровне субъектов Российской Федерации .....                      | 35 |
| 3.1. Российский опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования на региональном уровне.....   | 35 |
| 3.2. Рекомендации по составу, структуре и роли долгосрочного бюджетного прогноза на региональном уровне.....                                      | 46 |
| Заключение.....   | 50 |
| Благодарности.....  | 54 |
| Список источников.....  | 55 |

## **Введение**

Долгосрочный бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации – законодательно установленный неотъемлемый элемент долгосрочного бюджетного планирования. Минфином России в 2015 г. выработаны соответствующие методические рекомендации для российских регионов, в которых описаны основные характеристики долгосрочного бюджетного прогноза: структура, состав показателей, форма представления. Хотя указанные рекомендации формируют достаточно полное представление о бюджетном прогнозе на долгосрочный период, они не освещают ключевые вопросы методологического характера по расчету значений показателей, которые в него входят. В тоже время некачественная оценка необходимых для реализации стратегических документов или антикризисных мероприятий финансовых ресурсов может привести к существенному снижению их эффективности или невозможности реализации. Следовательно, залогом устойчивости региональных бюджетов и эффективности проводимой бюджетной политики является не только само наличие долгосрочного бюджетного прогноза, но и его качество. Действующие методические рекомендации не обновлялись с момента разработки и, как следствие, не учитывают значительных изменений бюджетного законодательства (например, систему национальных проектов) и внешние вызовы и условия (международные санкции, влияние пандемии новой коронавирусной инфекции).

Высокую значимость представляет анализ бюджетных последствий федеральных решений для регионов: их учет в долгосрочном бюджетном прогнозе поможет избежать серьезных управленческих ошибок. Наличие грамотно составленного долгосрочного бюджетного прогноза также дает потенциальным инвесторам информацию о долгосрочной устойчивости бюджетной системы региона, а также о действиях властей в случае реализации тех или иных сценариев развития экономики, что сделает политику властей (а следовательно, и условия ведения бизнеса в регионе) более прозрачной и предсказуемой. Перечисленное обуславливает актуальность данного исследования.

В научной литературе широко исследуются общие вопросы формирования бюджетных прогнозов на долгосрочный период. Среди отечественных ученых озвученной проблематикой занимаются Шахова Г.Я., Маненок П.Л., Крадинов П.Г., Климанов В.В. и другие. Существенно меньшее внимание уделяется анализу вопросов

долгосрочного прогнозирования бюджетных параметров на региональном уровне и анализу зарубежной практики формирования прогнозов субнациональных бюджетов на долгосрочный период. Вопросам качества бюджетных прогнозов, подготавливаемых субъектам Российской Федерации, как и методологии прогнозирования значений показателей этих прогнозов пока также уделяется мало внимания. Данное исследование – попытка заполнить перечисленные пробелы, что определяет её новизну.

Целью исследования является разработка инструментария для субъектов Российской Федерации по усилению роли долгосрочного бюджетного прогноза в бюджетном процессе.

Для достижения поставленной цели будут решаться следующие исследовательские задачи: изучение теоретических подходов к построению бюджетного прогноза на субнациональном уровне, анализ международного опыта в сфере долгосрочного бюджетного прогнозирования, анализ опыта субъектов Российской Федерации по разработке и использованию долгосрочных бюджетных прогнозов, разработка рекомендаций для субъектов Российской Федерации по определению структуры и содержания, а также роли в бюджетном процессе регионального бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Гипотезы исследования состоят в следующих предположениях:

- горизонт прогнозирования в бюджетных прогнозах российских регионов не превышает срока, на который разрабатывается Бюджетный прогноз Российской Федерации;
- долгосрочные бюджетные прогнозы субъектов РФ вариативны в части содержания и подходов к прогнозированию;
- субъекты РФ ограничиваются использованием моносценарного подхода к прогнозу бюджетных параметров на долгосрочный период;
- бюджетные прогнозы непрозрачны в части методологии прогнозирования;
- практическая роль в бюджетном процессе непрозрачна и неконкретизирована в субъектах РФ: долгосрочные бюджетные прогнозы имеют формальную роль в политическом и бюджетном процессах и выполняют справочную, аналитическую функцию.

В исследовании применены следующие методы: анализ мирового и российского опыта построения бюджетных прогнозов, методы классификации, группировки, системный анализ и синтез, аналогия.

Результаты, полученные по итогам исследования, могут в дальнейшем быть использованы в интересах Минфина России, финансовых органов субъектов РФ в части совершенствования механизма долгосрочного бюджетного прогнозирования и оценки долгосрочных последствий федеральных и региональных решений, влияющих на сбалансированность региональных и местных бюджетов.

# 1

## **Теоретические подходы к построению бюджетного прогноза**

### **1.1. Роль бюджетного прогноза в бюджетном процессе и системе документов стратегического планирования и критерии качества бюджетного прогноза**

Долгосрочное бюджетное прогнозирование - важный инструмент стратегического планирования, благодаря которому становится возможным построить и проанализировать социально-экономические тренды, оценить реализацию внешних и внутренних рисков, просчитать последствия принятия политических решений в проекции на бюджетную систему. В работе Г. Я. Шаховой [1] подчеркивается, что долгосрочные проектировки направлены на выявление финансовых ограничений, которые могут возникнуть в перспективе и препятствовать достижению долгосрочных целей при условии сохранения действующего политического курса. В докладе ОЭСР [2] отмечается, что основная цель долгосрочного бюджетного прогнозирования - анализ устойчивости системы государственных финансов. Под устойчивостью понимается способность правительства финансировать приоритетные программы, а также обслуживать свои долговые обязательства без критической корректировки баланса доходов и расходов. Также устойчивое развитие должно исключать ситуацию наращивания долга более высокими темпами, чем рост способности его обслуживать.

М. Вудс [3] выделяет три основных причины, по которым правительства должны разрабатывать и публиковать долгосрочные фискальные прогнозы:

- создание основы для определения краткосрочной фискальной политики в контексте достижения долгосрочных фискальных целей, которые, как минимум, охватывают экономический цикл;
- оценка чувствительности и уязвимости показателей бюджетной системы к экзогенным воздействиям в долгосрочной перспективе;
- демонстрация устойчивости или несостоятельности текущей политики.

Таким образом, долгосрочное бюджетное прогнозирование – это инструмент, который позволяет проследить перспективы текущей бюджетной политики с точки зрения устойчивости бюджетной системы в будущем.

Выработка подходов к оценке качества бюджетного прогноза – востребованная научная тема, поскольку лишь высокий уровень качества прогноза способен обеспечить достижение поставленных целей при принятии управленческих решений. Критерии качества долгосрочного бюджетного прогноза прежде всего определяются целями, для достижения которых данный прогноз разрабатывается. При этом необходимо иметь в виду, что долгосрочный бюджетный прогноз – это не тот прогноз в привычном смысле слова, цель которого – максимально точно предугадать будущее. Долгосрочный бюджетный прогноз – это, прежде всего, инструмент бюджетной стратегии, и основная его задача – выявление последствий, к которым приведет сохранение выбранного политического курса в перспективе. Иными словами, для долгосрочного бюджетного прогноза точность имеет значение, но речь идет о точности в конечной точке, а не на краткосрочном интервале. Долгосрочный бюджетный прогноз может достаточно грубо оценивать ближайшее будущее, но это происходит именно за счет срезания неизбежных экономических флюктуаций линией основного тренда.

В статье С. Егоровой и Т. Лыгденовой [4] отмечаются следующие критерии качества прогноза: точность (максимальная приближенность прогнозной модели к фактическому состоянию объекта прогнозирования), верифицируемость (возможность количественного измерения достоверности прогноза), актуализированность (возможность корректировки при существенном изменении внешних условий). Авторы рассматривают два аспекта вопросов методики оценки прогнозов: оценка модели (объекта) прогнозирования и, собственно, оценка количественного прогноза. При этом подчеркивается важность соблюдения двух принципов: принцип минимизации размерности (для осуществления прогнозирования необходимо оперировать наименьшим набором переменных и параметров, но с сохранением заданной точности прогноза), и принцип аналогичности (выбор определенного эталона для сопоставления результатов оценки и, при необходимости, переноса тенденций его развития на рассматриваемые явления). Этот подход позволяет сэкономить время на сбор и анализ первичной информации или на анализ уже известных отдельных элементов модели. Также это позволяет осуществлять сверку результатов, верификацию оценок относительно известного аналога. Принцип оптимального измерения показателей требует выбора для измерения каждого показателя такой шкалы, которая бы при минимальных затратах обеспечивала бы извлечение достаточной для прогноза информации из

переменной. Качество выполнения всех этих принципов является одной из оценок качества самого прогнозирования. Точность прогнозов уже свершившихся процессов оценивается с точки зрения разницы, полученной между ожидаемым значением показателя развития и фактическим. Если наблюдается устойчивое превышение фактических показателей над прогнозными, то это говорит о недоучете благоприятных возможностей. Если значения абсолютных ошибок отрицательны, это означает, что при разработке прогноза не учтены риски,

Многие эксперты [5] акцентируют внимание на такой характеристики бюджетного прогноза, как его взаимоувязка с другими документами стратегического планирования. Без выполнения данного условия бюджетный прогноз теряет смысл как политический инструмент.

Важным параметром прогноза является величина горизонта бюджетного планирования. Эксперты МВФ рекомендуют устанавливать длительный горизонт прогнозирования - не менее 30 лет [6] для того, чтобы иметь возможность с помощью данного инструмента оценить долгосрочные последствия политических решений (таких как изменение пенсионного возраста). С другой стороны, поскольку долгосрочный бюджетный прогноз, согласно законодательству, должен базироваться на прогнозе социально-экономического развития, длина прогнозной перспективы в отношении параметров бюджета технически не может превышать сроков, которые установлены для прогноза социально-экономического развития (СЭР).

Лучшая международная практика свидетельствует о том, что качественный бюджетный прогноз должен строиться на принципах вариативности [7]. Рассмотрение нескольких вариантов прогноза позволяет выработать больше вариантов эффективных решений по корректировке государственной политики и лучше учесть влияние внешних факторов.

Пивоварова О. [8] обращает внимание на такой недостаток бюджетного прогнозирования в России, как чрезмерная оптимистичность в том смысле, что прогноз представляется как стремление к некоторому идеальному состоянию. Отсюда следует, что немаловажным критерием качества прогноза должна быть его реалистичность.

В работе Судаковой А.Е. и соавторов [9] подчеркивается взаимосвязь качества результатов прогнозирования и качества оценок показателей, включаемых в модель

прогноза. В данной работе в числе таких факторов, во многом определяющих значение параметров бюджетной системы в будущем, упоминаются цены на энергоресурсы, обменный курс и численность населения. Авторы также отмечают, что эффективность использования долгосрочного бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и будет во многом определяться качеством применяемого в этих целях нормативного правового регулирования, обоснованностью и полнотой прогнозов, максимальным охватом возможных бюджетных рисков, наличием предсказуемых, формализованных и прозрачных механизмов корректировки налогово-бюджетной и долговой политик в случае изменения социально-экономической и финансовой ситуации.

По результатам проведенного обзора теоретических и эмпирических работ, а также исходя из требований российского законодательства и уже сложившейся практики долгосрочного бюджетного прогнозирования в России и за рубежом, можно сформулировать следующий перечень критериев качества долгосрочного бюджетного прогноза:

- соответствие нормативной правовой базе федерального и регионального уровня;
- согласованность с другими документами стратегического планирования;
- достаточно длительный горизонт планирования;
- вариативность прогноза;
- точность прогноза;
- реалистичность прогноза;
- наличие формализованной методики количественной оценки отдельных параметров прогноза, что обеспечивает обоснованность и верифицируемость прогноза;
- глубина детализации параметров прогноза;
- наличие механизма актуализации;
- учет максимального числа бюджетных рисков;
- наличие инструментов использования прогноза в процессе принятия решений в сфере бюджетно-налоговой и долговой политики;
- обеспечение публичности и прозрачности результатов прогнозирования.

## **1.2. Параметры бюджетного прогноза на субнациональном уровне и современные подходы к их оценке**

Основные параметры бюджетного прогноза — это доходы, расходы, бюджетный дефицит (как разность между объемами доходов и расходов) и уровень государственного долга. Кроме того, долгосрочный бюджетный прогноз тесно увязан с макроэкономическими параметрами, которые оцениваются в рамках прогноза социально-экономического развития, но впоследствии выступают как определяющие факторы для количественных оценок параметров бюджетного прогноза — это, в частности, уровень ВВП и численность населения. Для оценки параметров бюджетного прогноза на федеральном и субфедеральном уровнях применяется множество подходов, моделей и методов.

В качестве конкретного примера построения долгосрочного бюджетного прогноза рассмотрим вариант такой оценки, приведенный в работе Белла и Родуэя для Новой Зеландии [7]. Методологический аппарат, применяемый в данной работе, максимально прост и дает представление о наиболее общих и популярных методах долгосрочного бюджетного прогнозирования.

В данной работе собственно бюджетному прогнозу предшествует оценка численности населения и номинального ВВП. Численность населения оценивается на основе трендов показателей рождаемости, продолжительности жизни от рождения и чистой миграции. При этом рекомендуемый временной горизонт наблюдений составляет 30-50 лет. Для оценки ВВП используется "Метод PPP" (Population, Participation, Productivity - население, занятость, производительность). Номинальный ВВП прогнозируется следующим образом:

- на основе демографического прогноза оценивается величина рабочей силы (население возраста от 15 до 70 лет);
- рабочая сила делится на пятилетние группы (15-20 лет, 21-25 лет и т.д.), и принимается предпосылка о том, что уровень занятости в группе примерно одинаков во времени (растет только занятость самой старшей группы в связи с увеличением общей продолжительности жизни);
- далее рассчитывается количество отработанных человеко-часов в экономике (выводится на основе анализа исторических трендов);

- прогнозируется не само значение ВВП, а темп его роста. Для этого количество человеко-часов умножается на средний темп роста выпуска в час (предполагается, что производительность стабильна во времени; ее уровень также выводится из исторических трендов);
- для получения темпа роста номинального ВВП полученный темп роста реального ВВП умножается на инфляцию, уровень которой приравнивается к средней процентной ставке.

Далее прогнозируются собственно параметры бюджета.

Для оценки доходов используют показатель доли налоговых доходов в ВВП (предполагается, что этот показатель достаточно стабилен).

Для оценки расходов применяется более сложный подход. На первом этапе расходы делятся на трансферты населению (то есть меры социальной поддержки) и программные расходы (образование, здравоохранение и т.д.). Трансферты населению прогнозируются следующим образом: на основе демографического прогноза оценивается доля получателей социальной помощи, которая умножается на оценку численности населения, текущий уровень финансовой поддержки и инфляцию (то есть применяется метод индексации). Программные расходы в году  $t$  оцениваются по формуле (1):

$$g_e = (1 + \pi_t) \times \frac{(1+w_t)}{(1+a_t)} \times (1 + \pi_t) \times (1 + \pi_t) - 1 \quad (1)$$

где  $\pi_t$  - инфляция;

$w_t$  - рост производительности экономики в целом;

$a_t$  - рост производительности публичного сектора;

$d_t$  - темп роста числа получателей соответствующей публичной услуги (возможно использование дополнительных корректирующих коэффициентов структуры потребителей, например, учет возраста);

$p_t$  - темп роста объема услуги в расчете на 1 получателя.

Альтернативным методом является оценка коэффициентов регрессии (2), которая представляет собой линеаризованную версию модели (1):

$$g_t = \pi_t + w_t - a_t + d_t + p_t + \varepsilon \quad (2)$$

Дефицит оценивается как разность между уровнями доходов и расходов.

Для прогнозной оценки государственного долга возможно применение следующего подхода (переменная  $\Delta$  означает годовое изменение переменной) (формула 3):

$$\Delta \text{ чистая стоимость} = \text{операционный баланс} \quad (3)$$

где чистая стоимость = активы – обязательства = активы - (валовой долг + недолговые обязательства).

Следовательно, по формуле (4),

$$\begin{aligned} \Delta \text{ валовой долг} &= \\ &= \Delta \text{ активы} - \Delta \text{ недолговые обязательства} - \text{операционный баланс} \end{aligned} \quad (4)$$

Поскольку чистый долг получается из валового долга путем удаления финансовых активов, эту взаимосвязь можно выразить как (формула 5):

$$\begin{aligned} \Delta \text{ чистый долг} &= (\Delta \text{ активы} - \Delta \text{ подмножество финансовых активов}) \\ &- \Delta \text{ недолговые обязательства} - \text{операционный баланс} \quad (5) \\ &= \Delta \text{ активы, которые увеличивают чистый долг} \\ &- \Delta \text{ недолговые обязательства} - \text{операционный баланс}. \end{aligned}$$

Основной операционный баланс можно представить с помощь следующих основных компонентов (формула 6):

$$\begin{aligned} \text{операционный баланс} &= \\ &= \text{налоговые поступления} + \text{прочие неинвестиционные доходы} \\ &+ \text{инвестиционный доход и нереализованная прибыль / (убытки)} \\ &- \text{расходы по недолговому финансированию} \\ &- \text{расходы по долговому финансированию} \quad (6) \end{aligned}$$

Прочие неинвестиционные доходы – это доходы от продажи товаров и услуг плюс комиссионные пошлины, штрафы и сборы. Расходы по недолговому финансированию направляются на предоставление финансируемых государством товаров и

услуг, таких как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, правосудие, оборона, основное государственное управление и другие.

Возможен другой вариант - когда в рамках долгосрочного бюджетного прогнозирования траектория чистого долга остается постоянной величиной, зафиксированной на уровне определенной доли ВВП (в соответствии с действующими бюджетными правилами). То есть чистый долг заранее установлен как экзогенная величина.

Один из наиболее полных и фундаментальных обзоров методологии долгосрочного бюджетного прогнозирования приведен в работе Г. Шаховой [1]. Автор вводит понятие базового бюджета – ожидаемое изменение доходов и расходов в условиях заданной постоянной политики и некоторых предположений относительно демографических трендов и занятости. Предполагается, что сценарии бюджетного прогноза (пессимистичный, оптимистичный, базовый) определяются различными темпами роста экзогенных переменных, причем каждому из вариантов ставится в соответствие некоторая вероятность. Для оценки предполагаемых темпов роста ВВП используются главным образом факторы занятости и производительности труда. Также важную роль в прогнозе играют такие показатели, как цены на энергоносители, уровень инфляции, инвестиционная активность, доля обрабатывающей промышленности в структуре экономики.

Помимо традиционных вариантов (базового, консервативного и целевого) в научной литературе также упоминается форсайт-прогноз [10]. Под форсайтом подразумевается попытка не предугадать будущее, а напротив, выстроить определенный сценарий достижения целей на основе использования достижений науки, прорывных инновационных технологий.

Среди экономико-математических методов, используемых в целях долгосрочного бюджетного прогнозирования, заслуживают внимания динамические модели макроэкономического равновесия. Альтернативный подход - модели на основе оценки долгосрочных темпов роста макроэкономических показателей. При этом часто принимаются предпосылки о постоянстве структуры показателей (например, о постоянстве доли определенных видов доходов или расходов в ВВП).

Отметим, что в долгосрочном прогнозировании темпы роста основных макроэкономических показателей принято считать некоторой постоянной величиной. В рамках данного подхода кризис 2020-2021 гг., вызванный пандемией коронавирусной

инфекции, рассматривается не как глобальный перелом исторического тренда, а как циклическая флюктуация даже на среднесрочном горизонте планирования (рисунок 1).

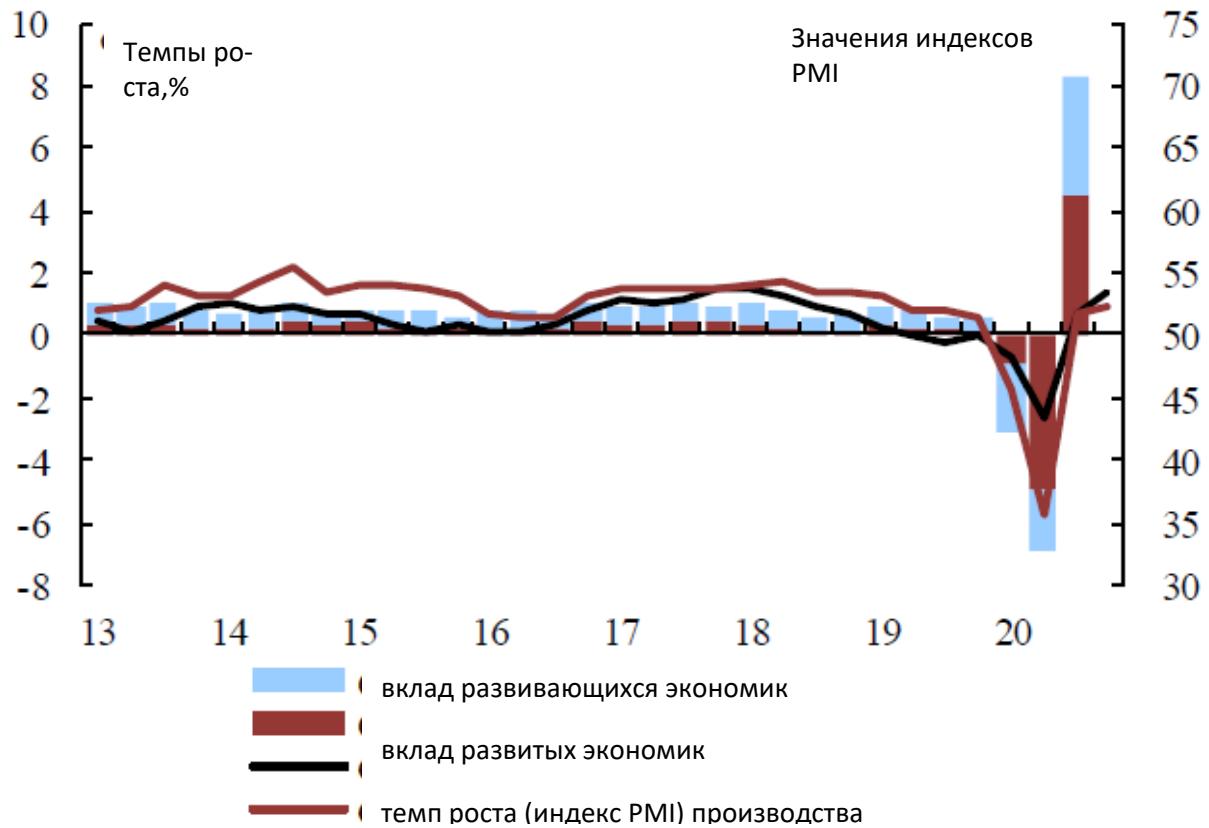


Рис. 1. Оценка влияния пандемии коронавирусной инфекции на макроэкономические индексы в среднесрочной перспективе в мировой экономике

Источник: [11].

Также стоит выделить подход, при котором в модель долгосрочного прогноза встраиваются имеющиеся среднесрочные проектировки. Иным словами, ранее разработанный среднесрочный прогноз играет роль прогноза начального периода и далее пролонгируются на весь горизонт планирования. Таким образом, моделирование осуществляется в два этапа. Для первого этапа (как правило, это десятилетний период) параметры системы уравнений, описывающие динамику показателей бюджета, подбираются таким образом, чтобы моделируемые переменные принимали такие же значения, как в среднесрочных моделях. На втором этапе уравнения с полученными параметрами применяются к последующим периодам без дополнительной корректировки либо с корректировкой на ожидаемые темпы роста экзогенных факторов [12].

Заслуживает отдельного интереса подход, который встречается в зарубежной практике: совместное применение подходов "сверху вниз" (top-down) и "снизу вверх"

(bottom-up). Метод "сверху вниз" заключается в том, что в его рамках устанавливаются ограничения для отдельных параметров системы государственных финансов (например, налоговые ставки, размер дефицита, показатели долга). То есть прогнозирование производится с учетом заданных бюджетных правил. Прогнозирование методом "снизу вверх" предполагает анализ существующих трендов при сохранении текущей политики в отношении доходов и расходов. В рамках данного метода не накладываются экзогенные ограничения на величину параметров системы, но их допустимые значения выводятся из критериев долгосрочной устойчивости. На основе сопоставления результатов двух подходов можно определить, существуют ли резервы для новых преобразований, и дать количественную оценку величине этих резервов [13].

В отечественных исследованиях часто встречается подход к бюджетному прогнозированию, который можно считать частным случаем метода "сверху вниз", а именно нормативно-целевой метод. В моделях данного класса указываются желаемые параметры экономики в конце планируемого периода исходя из достижения установленных социальных стандартов (необходимый и достаточный уровень оплаты труда, рациональные потребительские бюджеты, объемы предоставления определенных государственных услуг) и далее для экономических и бюджетных показателей выводится траектория достижения указанных целей. В качестве примера такой работы можно привести статью Е. Власенковой [14]. Недостаток подобных моделей состоит в их слабой реалистичности, поскольку при данном подходе игнорируются бюджетные риски и циклическая составляющая экономической системы.

В работе А. Судаковой и соавторов [9] рассматривается вариант моделирования параметров функционирования бюджетной системы с использованием модифицированной производственной функции Кобба — Дугласа, в которой учитываются показатели трудовой миграции. Практический результат модели, построенной для регионального уровня (на примере Свердловской области), ставит результирующие показатели бюджетной системы в зависимость от миграционной привлекательности региона.

Для планирования расходов часто применяют следующий метод. Расходы условно делятся на две категории: обязательные и дискреционные. Обязательные расходы (главным образом это расходы в социальной сфере, связанные с обеспечением законодательно установленных гарантий для населения) рассчитывается норматив-

ным методом либо фиксируются на текущем уровне и индексируются согласно макроэкономическому прогнозу. Другой метод расчета расходов в сфере социальной поддержки населения состоит в том, что текущие расходы группируются в зависимости от пола и возраста получателей и для каждой группы индексируются на темп роста производительности труда. Расходы на здравоохранение оцениваются одним из трех методов: оценка исторического темпа роста дополнительных расходов, оценка пропорционально темпу роста численности населения и расчет пропорционально темпу роста ВВП. Дискреционные расходы (в данную категорию попадают, как правило инвестиционные и обеспечивающие расходы) фиксируются на уровне определенной доли в ВВП. В качестве дополнительных корректирующих коэффициентов могут применяться темп инфляции и темп роста численности населения [15].

Наиболее распространенные методы оценки налоговых доходов — это расчет на основе предпосылки о сохранении на перспективу эффективной налоговой ставки и оценка на основе фиксированной доли налоговых доходов в ВВП [2]. Значительно реже встречаются, однако представляют несомненный интерес, модели прогнозирования доходов государственного сектора, основанные на межотраслевом балансе. Пример такого анализа приведен в статье Б. Мелентьева [16].

В работе Г. Шаховой [17] уделяется внимание учету в бюджетном прогнозе циклического компонента экономического развития. Для этих целей применяется инструмент, который называется структурным балансом. Структурный баланс — это уровень дефицита или профицита, который не включает в себя циклический компонент, то есть баланс, который может наблюдаться при сохранении устойчивых значений макроэкономических показателей (уровень безработицы, рост ВВП).

Точность бюджетного прогноза напрямую увязана с полнотой учета долгосрочных рисков. В научной литературе принято выделять следующие виды рисков:

- демографические (старение населения, снижение доли людей трудоспособного возраста в общей численности и как следствие - повышение нагрузки на государственный сектор экономики);
- экологические (истощение / снижение качества / сознательное ограничение потребления природных ресурсов, рост затрат на охрану окружающей среды);
- социальные (рост бедности / дифференциации населения по уровню доходов, что приводит к необходимости роста расходов в сфере социальной поддержки);

- волатильность мировых цен на энергоносители (если страна является экспортёром сырья, снижение цен на углеводороды приведет к дефициту бюджета; обратная ситуация возникает для импортеров сырьевых ресурсов);
- обострение международной конкуренции (вызывает потребность в дополнительных инвестиционных расходах, поддержке инноваций и финансировании государством образовательного процесса);
- угрозы национальной безопасности, приводящие к увеличению оборонного бюджета, в том числе за счет сокращения финансирования прочих сфер.

При бюджетном прогнозировании проводится анализ чувствительности показателей бюджетного прогноза к изменению значений экзогенных факторов с учетом вышеперечисленных долгосрочных рисков [18]. Анализ чувствительности аналогичен оценке эластичности результирующих значений (как правило, в качестве такого значения используется бюджетный дефицит) по изменению экзогенных параметров. В рамках такой оценки рассчитывается изменение результирующего параметра при изменении экзогенной переменной на 1 процент при условии, что все прочие экзогенные параметры сохраняют свои значения. Анализ чувствительности бюджетного прогноза к изменению внешних факторов имеет два неоспоримых преимущества. Во-первых, он позволяет оценить критические границы изменения значений экзогенных переменных, в рамках которых можно поддерживать величину фискального разрыва (бюджетного дефицита) на допустимом уровне. Во-вторых, он способствует выявлению факторов, изменение которых в наибольшей степени влияет на сбалансированность бюджетной системы.

В последние годы широкое распространение получают модели долгосрочного бюджетного прогнозирования, основанные на применении методов эконометрического моделирования. В частности, в работе Ю. Границы [19] рассматривается применение метода Койка для оценки влияния волатильности экономических индикаторов на финансовую нестабильность региона. С помощью указанного метода автор производит модельные оценки влияния изменения подушевого ВРП на значения среднедушевого дохода, государственного долга и сальниченного финансового результата на краткосрочную и долгосрочную перспективу для регионов Центрального, Дальневосточного и Северо-западного федеральных округов. Тот же автор производит апробацию моделей с распределенными лагами для прогнозирования доходов региональных бюджетов [20]. Также внимания заслуживает подход, представленный в

статье Т. Ковалевой [21], в которой рассматривается статистическая связь между ростом ВРП и доходами консолидированного бюджета российских регионов и проверяется гипотеза о зависимости характера этой связи со структурой экономики. Отметим, что для российских исследований в целом характерно большее внимание к прогнозированию доходной, а не расходной части бюджета.

Комплексный подход к долгосрочному прогнозированию всех параметров бюджетной системы субфедерального уровня применительно к России представлен в работе А. Дерюгина, И. Арлашкина и К. Проки [22]. В данной работе описываются общие подходы к прогнозу макроэкономических параметров, задействованных в определении бюджетных проектировок - демографических показателей, характеристик рабочей силы и производительности труда, величины ВРП. Далее предлагается методология оценки бюджетных доводов и расходов, которая в целом повторяет изложенные выше общепринятые подходы. Отличительной чертой данной работы является внимание к определению объема и структуры межбюджетных трансфертов - дотаций, субсидий и субвенций. Предлагается рассматривать динамику межбюджетных трансфертов пропорционально темпам роста ВРП, при этом возможно использование дополнительных корректирующих коэффициентов (в частности, изменение доли населения конкретного субъекта федерации в общей численности населения России).

Основные методологические подходы к оценкам параметров долгосрочного бюджетного прогноза, освещенные в зарубежных и отечественных научных работах, сгруппированы в *таблице 1*.

Таблица 1

Основные научные подходы к оценке параметров долгосрочного бюджетного прогноза

| Параметры прогноза                 | Состав/методы оценки  |
|------------------------------------|---|
| Экзогенные параметры               | ВВП, инфляция, факторная производительность, численность населения, возрастная структура населения, доля населения трудоспособного возраста, уровень занятости, трудовая миграция, величина процентных ставок, цены на энергоносители   |
| Общие подходы                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Интегрированные модели равновесия</li> <li>– Эконометрические модели (в т.ч. с распределенными лагами)</li> <li>– Модели на основе оценки долгосрочных темпов роста макроэкономических показателей</li> <li>– Предпосылки о постоянстве структуры показателей</li> <li>– Учет среднесрочных проектировок на начальном этапе прогнозируемого периода</li> </ul>   |
| Общие подходы                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Совместное использование нисходящего (top-down) и восходящего (bottom-up) подходов</li> <li>– Учет эластичности (чувствительности) результирующих показателей при изменении экзогенных переменных на 1%</li> <li>– Расчет различных сценариев с учетом оценки вероятности их реализации</li> <li>– Учет долгосрочных рисков</li> </ul>   |
| Прогнозирование доходов            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Фиксированная доля налоговых доходов в ВВП</li> <li>– Сохранение эффективной ставки</li> <li>– Эконометрические методы</li> <li>– Модели межотраслевого баланса</li> </ul>   |
| Прогнозирование расходов           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Оценка социально значимых расходов с помощью прогноза числа получателей услуг и индексации расходов на одного потребителя на уровень инфляции</li> <li>– Оценка программных расходов (те же факторы плюс учет превышения производительности по экономике в целом над производительностью в общественном секторе)</li> <li>– Оценка дискреционных расходов как фиксированной доли в ВВП</li> <li>– Эконометрические методы</li> </ul> |
| Прогнозирование дефицита/профицита | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Оценивается как разность доходов и расходов</li> <li>– Фиксируется как экзогенная переменная исходя из текущего бюджетного правила</li> </ul>  |
| Оценка объема долга                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Выводится из оценки операционного баланса</li> <li>– Фиксируется как экзогенная переменная исходя из текущего бюджетного правила</li> </ul>  |

Источник: составлено авторами.

## **Международный опыт разработки и использования бюджетного прогноза**

В мировой практике долгосрочный бюджетный прогноз обеспечивает основу для анализа устойчивости текущей фискальной политики властей в течение длительного периода времени на основе выбранного перечня параметров государственных финансов. Как правило, в долгосрочном бюджетном прогнозе описывается влияние текущей бюджетной политики при ее неизменном характере, учитывая определенные тенденции социально-экономического развития (главным образом, старение населения), на фискальные параметры (расходы бюджета, доходы бюджета, государственный долг). В международной практике единый подход к формированию подобного документа отсутствует: вариативны названия документа, период, на который строится прогноз, структура и прочие характеристики.

Преимущественное распространение долгосрочные прогнозы пока получили на национальном уровне, тогда как практика разработки таких прогнозов на субнациональном уровне встречается реже: единичные регионы в Австралии и Канаде, муниципальные образования в Новой Зеландии. Поскольку опыт зарубежных стран по формированию долгосрочных бюджетных прогнозов на региональном уровне ограничен, также рассмотрены подходы, используемые на национальном уровне.

Изучение мирового опыта построено по страновому принципу и включает опыт Австралии, Канады, США, Великобритании, Новой Зеландии, Швеции и Германии, а также ЕС в целом. Анализ долгосрочного прогнозирования в перечисленных странах реализован по следующим параметрам:

- нормативное правовое регулирование;
- взаимодействие национального и регионального уровня власти;
- методология построения прогноза;
- гибкость прогноза (сценарный подход, анализ чувствительности показателей прогноза);
- использование результатов прогнозирования в бюджетном, политическом процессе;
- точность прогнозов;
- частота пересмотра прогнозов;

- механизм корректировки в период кризиса или в результате изменения национальной политики.

Правовые основы долгосрочного бюджетного прогнозирования на уровне центрального правительства чаще всего закреплены национальными нормативными правовыми актами по вопросам открытости, прозрачности и ответственности бюджетной политики. Законодательно регулируются базовые характеристики документов, содержащих прогнозы бюджетных параметров на длительный период: цель подготовки документа, период прогнозирования, частота публикации и ответственный исполнитель. Закрепление методологии прогнозирования даже в ведомственных актах не практикуется. Раскрытие подходов к подготовке прогнозов, методик расчетов зачастую осуществляется в самих документах долгосрочного прогнозирования либо в аналитических материалах ответственного исполнителя.

Из всех рассмотренных стран только в Новой Зеландии центральное правительство нормативно урегулировало вопрос долгосрочного бюджетного прогнозирования для субнационального уровня власти. Отдельно отметим наднациональное регулирование в ЕС вопросов ежегодной разработки долгосрочных прогнозов и анализа бюджетной устойчивости. Во всех прочих странах на национальном уровне отсутствуют какие-либо требования к формированию прогнозов параметров бюджетов нынешнего уровня на длительный период. Регионы самостоятельно регулируют вопрос необходимости разработки подобных документов как, например, в штате Новый Южный Уэльс в Австралии и провинции Онтарио в Канаде. В целом основной вектор использования инструмента долгосрочного бюджетного прогнозирования в этих странах задается центральным правительством.

Прогнозы бюджетных параметров на долгосрочную перспективу разрабатываются на национальном уровне в среднем на 40-50 лет. Временной горизонт прогнозов федерального правительства в России существенно уступает решениям развитых стран. Изучение кейсов регионального опыта в Австралии [23, 24], Канаде [25] показало, что субнациональные власти используют длительный период для прогнозов: 30 лет в провинции Онтарио в Канаде, 40 лет в штате Новый Южный Уэльс в Австралии. На федеральном уровне в Канаде [25] и США [26, 27] период прогнозирования состояния региональных бюджетов осуществляется на больший горизонт – 75 и 50 лет, со-

ответственно. На этом фоне существенно выделяется сравнительно короткий горизонт прогнозирования в Новой Зеландии, где центральное правительство использует период 10 лет в отношении долгосрочных планов муниципальных образований.

Прогнозирование в зарубежных странах, как правило, осуществляется на скользящей основе. Фиксированный горизонт прогнозирования на долгосрочный период выбран в ЕС (до 2070 г.) для наднациональных документов, посвященных демографическим изменениям (Ageing report), ежегодных докладов о долговой устойчивости и обзоров программ стабильности стран-членов ЕС. Последние также обязаны ежегодно разрабатывать прогнозы на длительный период (до 2070 г.) и включать их в национальные программы стабильности. На субнациональном уровне фиксированный характер документов долгосрочного прогнозирования используется в провинции Онтарио в Канаде, а также на национальном уровне в Германии [28].

Частота подготовки документов с долгосрочными бюджетными прогнозами может быть как ежегодной (например, в ЕС, Великобритании, Канаде, США), так и с выбранной периодичностью. В Австралии, Норвегии, Новой Зеландии, ЕС (отчет о старении населения) прогнозы публикуются каждые 3-5 лет, в России несколько реже – каждые 6 лет.

Особого внимания заслуживает вопрос внепланового обновления прогнозов в случае, если выбрана отличная от ежегодной периодичность их публикации. Как правило, нормативное регулирование подобного механизма корректировки не предусмотрено и в странах как на национальном, так и на субнациональном уровне не обновляют опубликованные долгосрочные прогнозы вне графика их подготовки. В результате, долгосрочные прогнозы теряют свою актуальность и адекватность текущей ситуации, например, в случае кризиса. Изменение графика подготовки долгосрочных бюджетных прогнозов может реализовываться в «ручном режиме» исходя из текущей ситуации, как произошло в связи с кризисом 2020 г. Например, в Австралии и Новой Зеландии перенесли публикацию очередного долгосрочного доклада, а в Канаде впервые подготовили обновление национальных прогнозов.

Разработка долгосрочных прогнозов бюджетных параметров во многих странах – полномочие органа власти, в ведении которого находится бюджетная политика. Такое решение используется, например, в США в отношении Бюджетного отчета Правительства, Австралии, Новой Зеландии, Великобритании и др. Встречается также разработка долгосрочных бюджетных прогнозов вне исполнительной ветви власти: в

США (Долгосрочный бюджетный обзор) и Канаде (как на федеральном уровне, так и в провинции Онтарио) бюджетный офис законодательного органа власти подготавливает такие прогнозы. Другая особенность – разработка нескольких документов с прогнозом бюджетных параметров на долгосрочную перспективу: США и Германия на федеральном уровне, Канада на региональном уровне.

Содержание документов долгосрочного бюджетного прогнозирования в зарубежных странах на национальном и субнациональном уровнях преимущественно схоже. Для выбранного периода ответственный исполнитель формирует прогноз демографических и экономических показателей, базируясь на которых разрабатывает прогноз бюджетных параметров. Перечисленные результаты далее используются в анализе бюджетной устойчивости – часто встречающийся компонент долгосрочного бюджетного прогнозирования. По результатам прогнозирования и исследования динамики состояния бюджетной системы формируется перечень рисков, которые в долгосрочной перспективе могут грозить устойчивости государственных финансов. Таким образом, в зарубежной практике цель документов с долгосрочными бюджетными прогнозами сводится к определению потенциальных проблем, которые могут возникнуть в долгосрочной перспективе, учитывая текущую политику, изменение демографического профиля и экономических параметров.

Изученный мировой опыт проиллюстрировал, что страны не рассматривают долгосрочные бюджетные прогнозы как план или ориентир значений бюджетных расходов и доходов на ближайшие десятилетия. В документах чаще всего представляется динамика объемов расходов по агрегированным направлениям: распространено выделение расходов, динамика которых обусловлена старением населения, и прочих расходов. Представление прогноза расходов по функциональной классификации встречается реже. Вместо точности количественных значений на ежегодной основе для выбранного горизонта долгосрочного прогнозирования в развитых странах акцентируют внимание на общем тренде бюджетных показателей или на финальном значении в конце заданного долгосрочного периода.

Разработка национального долгосрочного бюджетного прогноза только для федерального бюджета реализована в Австралии, Новой Зеландии и Великобритании. Другое решение центрального правительства – долгосрочные фискальные прогнозы охватывают консолидированный бюджет, также рассматривая состояния субнациональных финансов. Отдельного внимания заслуживает опыт США и Канады по

обособленному анализу перспектив субнациональных финансов: в форме самостоятельного документа Счетной палаты США и в составе долгосрочного прогноза на федеральном уровне в Канаде.

Бюджетное управление Парламента Канады, подготавливающее указанный документ, рассматривает вопрос межбюджетных отношений и рассчитывает прогнозные значения фискальных параметров, а также показателя бюджетного разрыва для каждого региона на 75-летнем горизонте и формулирует соответствующие выводы и рекомендации относительно бюджетной устойчивости субъектов федерации. Таким образом, в стране централизовано оценивается бюджетная устойчивость всех регионов в долгосрочном периоде, что целесообразно практически в отсутствие подобного анализа на субнациональном уровне.

В случае повсеместного осуществления долгосрочного прогнозирования бюджетных параметров на субнациональном уровне, как это реализуется в России, на уровне центрального правительства может быть целесообразно осуществлять мониторинг и анализ таких документов, подготавливаемых субъектами федерации. Аналогичная практика присутствует в Новой Зеландии, где Счетная палата оценивает долгосрочные планы муниципальных образований и формирует рекомендации по совершенствованию данного инструмента. Внедрение подобного контроля на постоянной основе со стороны центрального уровня власти позволит обеспечить методическую поддержку регионам по корректировке долгосрочного бюджетного прогнозирования.

Подходы к прогнозированию фискальных параметров на долгосрочный период можно подразделить на две группы: подход «сверху-вниз» и подход «снизу-вверх». При следовании первому прогнозирование на долгосрочный период осуществляется, отталкиваясь от текущих целей бюджетной политики (чаще всего, уровень расходов к ВВП, налогов к ВВП и государственного долга к ВВП), исходя из необходимости достижения которых определяются требуемые показатели расходов или доходов с учетом вероятных изменений демографических показателей. Согласно второму подходу, бюджетные параметры моделируются исходя из прогнозных значений демографических и экономических параметров, а также предпосылки о неизменности государственной политики. Каких-либо ограничений на значения доходов, расходов или бюджетного дефицита не используется. В результате анализируют полученные значения бюджетных показателей и показателей бюджетной устойчивости при смоделированных изменениях экзогенных факторов. Долгосрочные прогнозы могут строиться

как на одном подходе (например, в Австралии, ЕС, США, Новой Зеландии прогнозирование осуществляется на основе подхода «снизу-вверх»), так и на комбинации перечисленных (Великобритания).

Документы долгосрочного бюджетного прогнозирования в мировой практике связаны с оценками бюджетных параметров на среднесрочный период. Выбранный долгосрочный временной горизонт на самом деле подразделен на два отрезка: ближайшие годы и оставшийся период, для которого строятся прогнозы. Значения бюджетных параметров на первом отрезке дублируются из актуальных среднесрочных бюджетных прогнозов, которые, как правило, подготавливаются с проектом бюджета на очередной год. Непосредственно прогнозирование значений бюджетных показателей с использованием выбранных предпосылок и результатов расчетов демографических и экономических факторов осуществляется для второго отрезка. Например, в Канаде первый временной отрезок составляет 4 года, а оставшийся – с 5 по 75-ый годы. В Австралии и США (Долгосрочный бюджетный обзор) среднесрочные прогнозы строятся на 10-летний период, а долгосрочное прогнозирование – на оставшиеся годы 40-летнего и 30-летнего периода соответственно.

Прогнозирование бюджетных параметров осуществляется посредством экономико-математического моделирования. В мировой практике выбор происходит в пользу динамических моделей общего равновесия или моделирования значений фискальных параметров на основе темпов их роста в долгосрочном периоде. Второй подход менее формализован, основная задача заключается в выборе и обосновании темпа, которым растут характеристики бюджета в долгосрочной перспективе. Как правило, выбор основывается на экспертном мнении о целесообразности использования того или иного способа моделирования.

Во всем многообразии решений, встречающихся в мировой практике долгосрочного прогнозирования, выделяются следующие распространенные подходы. Прогнозирование бюджетных расходов строится обоснованно для расходов, объем которых зависит от возрастной структуры населения, и всех прочих расходов, на которые не влияет старение населения. К первым относятся расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение (пенсионное обеспечение, медицинское страхование, социальные трансферты). Прогнозирование перечисленных расходов зависит от полученных значений демографических показателей в долгосрочной перспективе.

Для всех прочих направлений обычно принимается предпосылка о росте пропорционально темпам роста ВВП. Относительно доходов бюджета используется предположение об их постоянном уровне относительно ВВП в долгосрочной перспективе, который определяется, базируясь на исторических значениях.

Чаще всего используется прогнозирование на основе расчета базового бюджета. Прогноз фискальных параметров (доходы бюджета, расходы бюджета, дефицит/профицит бюджета, государственный долг) строится для заданного периода планирования, используя набор предпосылок относительно демографических, экономических параметров и неизменности текущей бюджетно-налоговой политики. Последняя предпосылка подразумевает, в частности, сохранение действующих налоговых ставок, социальных трансфертов (относительно уровня заработной платы), предоставления государственных услуг (оборона, правоохранительные органы, государственное управление и пр.). Рассчитанный таким образом базовый бюджет используется для моделирования различных сценариев изменения экономических и демографических параметров.

Среди изученных кейсов регионального бюджетного прогнозирования на долгосрочный период, «лучшей практикой» в части уровня прозрачности и раскрытия методологических аспектов расчетов является опыт штата Новый Южный Уэльс в Австралии.

Сценарный подход, к которому прибегают во многих странах, может принимать разные формы. Документ долгосрочного прогнозирования может строиться непосредственно для нескольких сценариев – набора вариантов динамики отдельных экзогенных демографических и макропоказателей. Для каждого сценария определяются прогнозные значения результирующих параметров и вероятность его реализации. Сценарии могут использоваться и применительно к отдельным показателям, например, зависимым от возрастной структуры населения расходам бюджета, балансу бюджета, государственному долгу. В этом случае документ формируется на основе базового (или наиболее вероятного сценария), а при прогнозировании отдельных показателей состояния государственных финансов приводятся несколько вариантов их значений в зависимости от сценария для какого-то внешнего фактора. Еще один вариант сценарного подхода – предположения относительно реализации того или иного набора политических решений. В этом случае документ с долгосрочным бюджетным

прогнозом полноценно пропстраивается для обозначенных сценариев реализации реформ. Такая практика встречается редко, например, в Австралии при разработке долгосрочного прогноза в 2015 г.

Составляющей сценарного подхода можно считать анализ чувствительности построенных прогнозов бюджетных параметров к тем или иным экзогенным факторам. Он состоит в количественной оценке влияния изменения значений отдельных демографических, макроэкономических показателей на прогноз фискальных параметров. Полученные по результатам анализа значения, по аналогии с эластичностью, показывают колебания, например, показателей первичного дефицита, бюджетного разрыва при изменении определенных экзогенных факторов, как правило, на 1 %. Принимается, что все прочие внешние переменные остаются неизменными. Таким образом, анализ чувствительности позволяет рассчитать последствия изменения одного конкретного фактора на результирующие бюджетные параметры. Это дает возможность сформировать видение последствий шоков тех или иных факторов для государственных финансов, а также определить наиболее влияющие на бюджетную устойчивость экзогенные переменные. Вместе с тем результаты анализа чувствительности не связаны между собой для разных внешних факторов, и для вычисления влияния одновременного изменения нескольких из них требуются дополнительные расчеты. В условиях формирования бюджетных прогнозов на долгосрочный период большинством российских регионов не на вариативной основе использование анализа чувствительности полученных результатов прогнозирования отдельных бюджетных параметров к колебаниям значений внешних факторов могло бы существенно повысить гибкость прогнозов.

Оценка бюджетной устойчивости – практически неотъемлемый элемент долгосрочного прогнозирования. Способ оценки зависит от того, что понимается под устойчивостью государственных финансов в каждой конкретной стране. Как отмечалось в первом разделе, под бюджетной устойчивостью, как правило, понимают способность правительства обеспечить приоритетные расходы и отвечать по долговым обязательствам без существенного изменения баланса доходов и расходов, а также не допустить наращивание государственного долга темпами, превышающими способность его обслуживать [2].

Теоретические основы методов оценки бюджетной устойчивости заложены в работах Хорна [29] и Бланшара [30]. Оценка часто проводится через расчет показателя

бюджетного разрыва (fiscal gap), в котором посредством межвременного бюджетного ограничения связываются показатели доходов и расходов бюджета на выбранном временном интервале. Преимущество данного показателя – получение в случае признания состояния бюджетной системы в долгосрочной перспективе неустойчивой количественного значения, на которое требуется улучшить состояние государственных финансов посредством сокращения расходов или увеличения налогов. Другими словами, результатом оценки является конкретное целевое значение, которое требуется исправить, принимая бюджетные решения в ближайшей перспективе.

Расчет значения бюджетного разрыва характерно как для национальных долгосрочных бюджетных прогнозов, так и для субнациональных. Значение бюджетного разрыва определяет штат Новый Южный Уэльс в Австралии, хотя федеральное правительство не использует данный показатель для оценки бюджетной устойчивости. В США при оценке бюджетной устойчивости субнационального уровня власти Счетная палата изменила подход к оценке бюджетного разрыва. Если для федерального уровня оценивается размер мер, необходимых для удержания в долгосрочном периоде уровня долга на текущих значениях, то для субнационального уровня оценивается размер изменений доходов и/или расходов, необходимый для достижения сбалансированного бюджета в конце периода прогнозирования (т.е. показатель операционного баланса равен 0). В Канаде подобной «развилки» нет и методика расчета бюджетного разрыва для федерального правительства и штатов идентична и, более того, продублирована провинцией Онтарио при разработке регионального долгосрочного бюджетного прогноза.

Отдельного внимания в условиях большого числа неопределенностей и предпосылок, принимаемых при разработке долгосрочных бюджетных прогнозов, заслуживает вопрос гибкости подготавливаемых документов планирования на долгосрочный период. Учёт шоков демографического и экономического характера в долгосрочном прогнозировании приобрел актуальность в связи с кризисом в 2020 г., вызванным пандемией новой коронавирусной инфекции и снижением цен на энергоресурсы. Негативные последствия социально-экономического характера в совокупности с масштабными пакетами антикризисных мер на национальном и субнациональном уровне увеличили нагрузку на бюджеты и привели к нарашиванию долговых обязательств на всех уровнях бюджетной системы. Вместе с тем, страны, где долгосрочные бюджет-

ные прогнозы публикуются не ежегодно, не обновляли действующие оценки, несмотря на последствия кризиса (исключение – Канада). В Австралии отложили публикацию очередного прогноза на год, несмотря на нормативно закрепленный график представления документа.

Документы долгосрочного бюджетного прогнозирования в зарубежных странах в своем большинстве разрабатываются по принципу преемственности. При существенных изменениях прогнозных значений в очередном документе приводится соответствующее обоснование. К наиболее распространенным причинам корректировки ранее опубликованных прогнозных значений относится модификация методологии оценки, изменение базы расчетов (использование более актуальных статистических данных), кризисные явления. Важной характеристикой в данном случае выступает связанность разрабатываемых прогнозов и транспарентность причин их изменения. Подобное решение не нашло своего применения в российской практике.

Прослеживание динамики результатов прогнозирования значений бюджетных параметров по сравнению с предшествующими документами, а также сопоставление прогнозов с фактическими значениями показателей может стать базой для оценки качества прогнозов. При низких административных издержках и методологической простоте полученные выводы позволяют проанализировать, на сколько точны подготовляемые прогнозы. Среди изученных зарубежных стран подобный инструмент используется в Великобритании, однако распространяется на среднесрочные прогнозы, а также в Новой Зеландии.

Личная ответственность главы ведомства, в функции которого входит подготовка долгосрочного бюджетного прогноза, - решение, использующееся в Новой Зеландии и Великобритании в целях повышения качества прогнозов. Однако в отсутствие инструментария оценки качества прогнозов установление личной ответственности теряет свое потенциальное влияние, поскольку каких-либо дисциплинарных мер в случае существенного отклонения результатов прогнозирования от фактических не установлено.

Роль долгосрочных бюджетных прогнозов в мировой практике, как правило, сводится к аналитической. Этому отчасти способствует разработка прогнозов вне исполнительной ветви власти, редкая публикация документов долгосрочного бюджетного прогнозирования, подготовка в качестве самостоятельных исследований и отчетов, которые не включены в бюджетный процесс. В редких случаях правительство при

принятии решений апеллирует к долгосрочным оценкам. В Австралии долгосрочные бюджетные оценки использовались для иллюстрации последствий принятых решений по реформированию системы здравоохранения, образования, социального обеспечения и поддержки населения в 2014-2015 гг. Результаты прогнозирования нескольких сценариев реализации реформ выступили дополнительным аргументом в пользу выбранного правительством варианта.

# **Рекомендации по совершенствованию долгосрочного бюджетного прогнозирования на уровне субъектов Российской Федерации**

## **3.1. Российский опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования на региональном уровне**

В России система стратегического планирования и место бюджетного прогноза в ней окончательно оформились с принятием Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (далее – Закон о стратегическом планировании). В соответствии с пунктом 4 статьи 11 указанного закона, бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период относится к документам стратегического планирования. В статье 34 указывается, что бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Пункт 1 статьи 44 Закона о стратегическом планировании предписывает использовать долгосрочный бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период при определении ресурсного обеспечения региональных государственных программ, разрабатываемых в целях реализации положений стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации.

Более подробно процедурные и технические аспекты построения регионального долгосрочного бюджетного прогноза, а также его взаимосвязь с другими документами, регулирующими бюджетный процесс, раскрыты в Бюджетном Кодексе Российской Федерации (БК РФ). Дополнения, связанные с долгосрочным бюджетным планированием, были внесены в БК РФ в 2014 г. в целях реализации положений Закона о стратегическом планировании.

Основные положения бюджетного законодательства в сфере долгосрочного бюджетного планирования освещены в статье 170.1 Бюджетного кодекса. В частности, в данной статье отмечается следующее:

- инструменты долгосрочного бюджетного планирования – это долгосрочный бюджетный прогноз Российской Федерации, долгосрочные бюджетные прогнозы

субъектов Российской Федерации и долгосрочные бюджетные прогнозы муниципальных образований;

– если федеральный и региональные бюджетные прогнозы на долгосрочный период формируются в обязательном порядке, то муниципальные прогнозы составляются в случае принятия соответствующего решения органами местного самоуправления;

– долгосрочный бюджетный прогноз должен включать в себя следующие обязательные структурные элементы: прогноз основных параметров соответствующего бюджета (на региональном уровне речь идет о параметрах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации), показатели финансового обеспечения государственных и муниципальных программ на период их действия, а также подходы к формированию бюджетной политики на соответствующем уровне бюджетной системы на долгосрочный горизонт планирования.

– долгосрочный бюджетный прогноз составляется на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования);

– горизонт планирования для федерального и регионального уровней составляет не менее 12 лет, при этом прогноз разрабатывается каждые 6 лет;

– для муниципального уровня прогноз формируется на 6 или более лет и разрабатывается раз в 3 года;

– долгосрочный бюджетный прогноз на любом уровне бюджетной системы может быть изменен в случае корректировки соответствующего прогноза социально-экономического развития.

В статье 172 БК РФ установлено, что долгосрочный бюджетный прогноз (его проект, проект внесения изменений в долгосрочный бюджетный прогноз) учитывается при составлении проекта бюджета публично-правового образования наряду с положениями посланий Президента, основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, прогнозом социально-экономического развития и государственных (муниципальных) программ.

Отметим, что большинство субъектов Российской Федерации к настоящему времени разработало собственную систему документов стратегического планирования [31], основные положения которых, тем не менее, повторяют общие требования федерального законодательства.

Ниже (рис. 2) схематично отражено место долгосрочного бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации в системе инструментов стратегического и бюджетного планирования.



Рис. 2. Бюджетный прогноз как инструмент стратегического и бюджетного планирования

Источник: составлено авторами.

В целях методологического содействия регионам по реализации положений федерального законодательства в сфере стратегического планирования Минфином России были разработаны «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию» (далее – Методические рекомендации) [32]. В документе помимо непосредственных указаний по построению прогноза, значительное внимание уделяется целям и роли долгосрочного бюджетного планирования на субнациональном уровне. Так,

отмечается, что долгосрочный бюджетный прогноз должен содержать не только расчёты, экстраполирующие текущие тренды на заданную перспективу, но и рекомендации по конкретным мерам, направленным на обеспечение сбалансированности бюджетной системы и поддержание эффективности государственных финансов в будущем. Также указывается, что долгосрочный бюджетный прогноз должен быть инструментом профилактики и предотвращения всевозможных бюджетных рисков. Наиболее важным требованием к долгосрочному бюджетному прогнозу является его координированность с другими документами стратегического планирования.

Методические рекомендации содержат последовательность действий органов власти субъектов РФ, которые предшествуют утверждению долгосрочного прогноза (рис. 3).

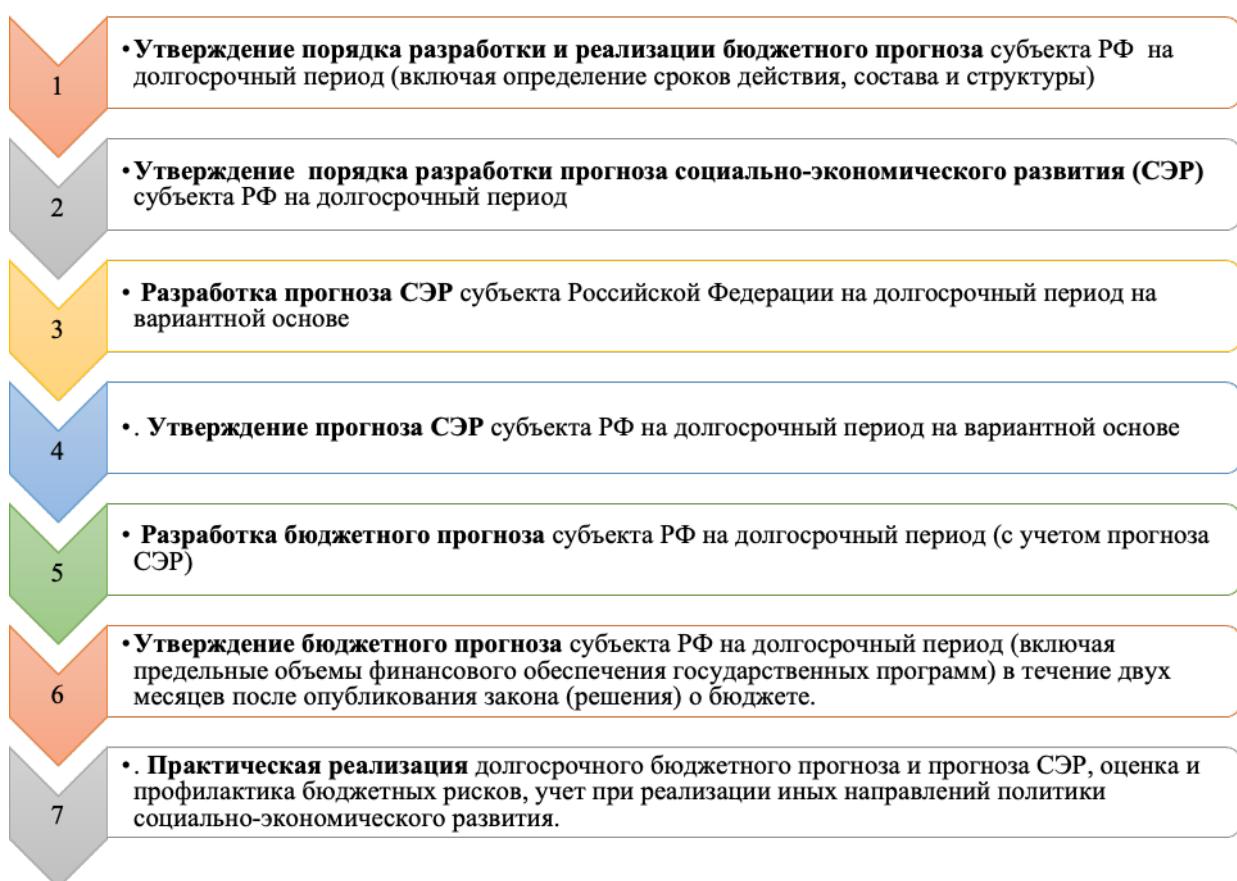


Рис. 3. Последовательность действий при разработке и реализации региональных долгосрочных бюджетных прогнозов

Источник: составлено авторами на основе [32].

Для каждого из документов, входящих в систему долгосрочного бюджетного планирования и рамочно обозначенных на рисунке 7, в Методических рекомендациях

даются указания по их минимальному (обязательному) и дополнительному (желательному) содержанию. Конкретно для долгосрочного бюджетного прогноза к минимальному перечню требований относятся наличие оценки основных параметров бюджетной системы, структуры доходов, расходов и долга, условий межбюджетного регулирования, налоговой, бюджетной, долговой политики, основных бюджетных рисков и рекомендаций по их профилактике, пограничных финансовых параметров для государственных программ и долгосрочных обязательств. К дополнительным (рекомендуемым) элементам наполнения относятся следующие: общее обоснование, методология и система применения нескольких вариантов прогноза (консервативного, базового и целевого); классификация бюджетных рисков и сопоставление им мер профилактики, детальная структура доходов, расходов и долга; установление конкретных принципов достижения целевых параметров бюджетной системы, а также значение самих параметров.

Органы власти субъектов Российской Федерации вправе дополнять и конкретизировать обязательные требования к долгосрочному бюджетному прогнозу, установленные федеральным законодательством. Далее (*рисунок 4*) приведен перечень элементов прогноза, решение по содержанию которых принимается на региональном уровне.



Рис. 4. Характеристики долгосрочного бюджетного прогноза, подлежащие конкретизации на уровне субъекта Российской Федерации

Источник: составлено авторами на основе [32].

Особый раздел Методических рекомендаций посвящен бюджетным рискам. Для оценки бюджетных рисков рекомендуется использовать стоимостные показатели, такие как изменение доходов, расходов, объемов долга, располагаемых резервов, а также иные измеряемые факторы, влияющие на сбалансированность бюджетной системы (например, рост себестоимости основных социально значимых бюджетных услуг или возникновение дополнительных расходных обязательств). При описании бюджетных рисков в рамках прорабатываемых сценариев бюджетного прогноза предлагается использовать следующий набор характеристик: источник возникновения, вероятность наступления, степень управляемости, стоимостная оценка, период действия и параметры бюджетной системы, на которые влияет соответствующий риск.

Кроме того, в Методических рекомендациях даются подробные указания по установлению сроков долгосрочного бюджетного прогноза, приводится перечень оснований для внесения изменений в прогноз (при этом рекомендуется вносить такие корректировки не более двух раз в год), дается минимальный состав оцениваемых индикаторов (показателей) прогноза, а также предлагаются пути последующего применения бюджетного прогноза при проведении бюджетной политики. В приложении к методическим рекомендациям приводятся модельные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в сфере долгосрочного бюджетного прогнозирования.

Основным недостатком действующих Методических рекомендаций является отсутствие конкретных механизмов собственно прогнозирования, то есть методов количественного определения параметров прогноза. Исключение составляют подходы к определению объема нецелевых межбюджетных трансфертов, для которых дается описание некоторых возможных математических методов расчета с указанием достоинств и недостатков соответствующих подходов. Вместе с тем, ни для доходов, ни для расходов, ни для объемов долга, ни для иных видов трансфертов никаких конкретных методов прогнозирования не предлагается, что делает действующие методические рекомендации неконкретными и декларативными.

В 2020 г. Минфин России провел комплексный анализ действующей практики формирования бюджетных прогнозов субъектов Российской Федерации. Результаты данного исследования размещены на сайте министерства [33]. В рамках данной работы рассматривались следующие элементы долгосрочного бюджетного прогнозирования на субфедеральном уровне в разрезе субъектов:

- наличие необходимой нормативной правовой базы;
- выполнение требований федерального бюджетного законодательства в данной сфере;
- описание механизма учета результатов прогноза для корректировки действующей бюджетно-налоговой и долговой политики с учетом прогнозируемых на долгосрочный период параметров;
- оценка и учет бюджетных рисков;
- публичность и прозрачность.

Анализ был проведен по 81 субъекту РФ, разместившему информацию по утверждению долгосрочного бюджетного прогноза в открытых источниках по состоянию на 01.10.2020 г. Исключение составили Карачаево-Черкесская Республика, Республика Алтай, Камчатский край и Чукотский автономный округ.

Требование о наличии в долгосрочном бюджетном прогнозе показателя финансового обеспечения государственных программ было выполнено во всех регионах. Однако в некоторых субъектах данный пункт был выполнен формально (расходы на реализацию государственных программ оценивались как общая сумма), а у ряда регионов объем финансового обеспечения государственных программ превысил объем расходов (то есть фактически оценивалась потребность в обеспечении расходных обязательств, а не предельные объемы финансирования). Кроме того, большинство регионов прогнозируют финансирование государственных программ на горизонт, не превышающий бюджетный плановый период, то есть на трехлетний срок, а не на всю рассматриваемую перспективу.

Практика показывает, что выполнение рекомендаций о вариативности долгосрочного бюджетного прогноза вызывает у регионов значительные затруднения. В настоящее время подавляющее большинство субъектов Федерации (59 из 81) используют только 1 вариант прогноза, 10 субъектов разрабатывают два варианта (из них 9 регионов – консервативный и базовый, и 1 субъект – базовый и целевой). Прогноз в трех вариантах – консервативный, базовый и целевой – строится только в 12 субъектах Российской Федерации.

Важной характеристикой качества долгосрочного бюджетного прогноза является степень детализации его параметров. Анализ показал, что достаточно подробная разбивка параметров прогноза имеется лишь у 16 регионов. Эти субъекты выделяют такие структурные элементы прогноза, как доходы в разбивке по видам (в том числе

налоговые доходы по видам налогов, неналоговые доходы, безвозмездные поступления по видам – дотации, субсидии, субвенции), а также расходы по 14 функциональным разделам бюджетной классификации (общегосударственные вопросы, образование, здравоохранение, культура и т.д.). В долгосрочных бюджетных прогнозах 13 субъектов Российской Федерации представлена такая же степень детализации доходов, но менее подробная разбивка расходов (выделяются не все 14 функциональных групп, а лишь отдельные направления). В некоторых случаях регионы выделяют расходы, осуществляемые за счет трансфертов из бюджетов других уровней. Наконец, 52 региона, то есть подавляющее большинство, представляют долгосрочный бюджетный прогноз в минимальной детализации: доходы (в которых выделяются налоговые и неналоговые доходы и безвозмездные поступления) и расходы общей суммой.

Положение об актуализации долгосрочного бюджетного прогноза осуществляется регионами следующим образом: 39 субъектов федерации осуществляют ежегодный пересмотр параметров прогноза, 18 регионов уточняют прогноз 1 раз в 2-3 года, и в 16 субъектов актуализация прогноза с момента утверждения не проводилась.

Также в регионах различаются подходы к разбивке прогнозных показателей по годам. В 74 регионах для всех параметров прогноза приводится ежегодное значение для всего горизонта планирования. В 4 субъектах ежегодная разбивка приводится до 2023-2025 годов, а для оставшегося срока показывается общая сумма. Кроме того, в трех регионах интервал бюджетного прогнозирования составляет 3-5 лет на всем плановом горизонте.

Только у 2/3 регионов долгосрочный бюджетный прогноз содержит раздел о долгосрочных направлениях бюджетно-налоговой и долговой политики, причем лишь у половины из числа данных субъектов охвачены все необходимые аспекты такой политики (то есть доходы, расходы, налоги и долг).

В качестве предлагаемых мер налоговой политики заслуживают внимания такие направления, как пересмотр системы налоговых льгот, инвентаризация налогооблагаемой базы (земельные участки, объекты недвижимости) в целях более эффективного ее использования. В сфере бюджетной политики стоит выделить предложения по совершенствованию системы государственных закупок, повышению степени интеграции инструментов программно-целевого планирования, внедрению стимулирующих механизмов по развитию доходной базы на местном уровне.

Оценка бюджетных рисков представлена в долгосрочных бюджетных прогнозах 52 регионов, что составляет 2/3 от общего их числа. Наиболее популярные категории рисков, выявленные регионами – это:

- бюджетные и налоговые риски (изменение федерального законодательства, возникновение «нефинансируемых мандатов», сокращение объема безвозмездных перечислений);
- макроэкономические риски (ухудшение общей конъюнктуры, инфляция, цены на энергоресурсы, санкции и т.д.);
- долговые риски (ухудшение условий для заимствований/рефинансирования, рост долгового бремени);
- операционные риски (наращивание дефицита, неисполнение своих обязательств участниками бюджетного процесса, инвесторами, налогоплательщиками, прочими контрагентами);
- риски социально-экономического развития региона (сокращение инвестиций, уход из региона или банкротство основных налогоплательщиков и т.д.);
- демографические риски (сокращение численности населения/экономически активного населения).

Следует отметить, что в подавляющем большинстве долгосрочных бюджетных прогнозов, представленных субъектами Российской Федерации на настоящий момент, в принципе отсутствует раздел, посвященный методологии количественной оценки параметров прогноза, то есть формулам их расчета. Отдельные субъекты упоминают методы индексации и экстраполяции в самом общем ключе. Полноценная методика в отношении каждого из параметров прогноза при этом отсутствует.

Проблемы с практической реализацией внедрения долгосрочного бюджетного прогнозирования на уровне российских регионов рассматриваются также в отдельных научных работах. Так, в обзорной работе В. Климанова и авторского коллектива [31], посвященной вопросам разработки бюджетной стратегии на региональном уровне, отмечается практическое отсутствие взаимосвязи государственных программ субъектов Российской Федерации с системой документов макроэкономического прогнозирования, в число которых входит и долгосрочный бюджетный прогноз. Недостаточный, а часто формальный подход к использованию долгосрочного бюджетного прогноза не может обеспечить логичную взаимосвязь стратегий, регионального бюджета и госу-

дарственных программ. Часто в бюджетном прогнозе только фиксируются финансовые показатели государственных программ, а реального влияния на определение их параметров прогноз не показывает. Разработка бюджетного прогноза должна предшествовать разработке проекта бюджета, но, как правило, эти процессы происходят одновременно, и в результате прогноз теряет практическую значимость. Только при реальном использовании бюджетных прогнозов можно обеспечить нужный формат включения финансовых показателей в стратегические планы, а затем их трансляцию в бюджет и государственные программы.

А. Михайлова и Д. Еремина [34] в своей работе дают достаточно подробный анализ характеристик региональных бюджетных прогнозов по состоянию на 2018 год. Проведенный анализ показал, что часть регионов составляла весьма амбициозные прогнозы (вплоть до увеличения доходов в три раза), часть — оптимистические (до 90 % прироста), часть — умеренные (до 50 % прироста), а часть — консервативные (до 25 % прироста). Отдельно следует отметить регионы с пессимистическим прогнозом, где к 2028 г. уровень доходов спрогнозирован даже ниже значений 2017 г.: Республика Северная Осетия - Алания (92 % от доходов 2017 г.), Сахалинская область (93 %), Астраханская область (95 %) и Алтайский край (96 %). В работе особое внимание уделяется вопросам корректировки и актуализации региональных бюджетных прогнозов. Авторы установили, что к окончанию первого квартала 2018 г. по крайней мере 46 регионов переписали параметры прогноза и основные показатели социально-экономического развития: 35 регионов внесли изменения по каждому году, а 11 — скорректировали основные параметры только на ближайшую трехлетку (до 2020 г.). Кроме того, Кемеровская область и Республика Башкортостан изменили срок долгосрочного бюджетного прогнозирования на период до 2035 г. вместо 2028 г. и 2030 г. соответственно. Авторы построили рейтинг регионов, отражающий содержание долгосрочных бюджетных прогнозов. Согласно данному рейтингу, лучшие бюджетные прогнозы составлены в Вологодской и Сахалинской областях, в республиках Саха (Якутия) и Башкортостан, а худшие — в Калининградской области, Республике Ингушетия, Республике Коми и Республике Карелия. Среди регионов, отрицательно изменивших параметры бюджета на весь период прогноза, оказалось только два — Оренбургская и Орловская области, а 28 регионов пересмотрели прогнозы доходов в сторону повышения. Авторы установили, что многие субъекты в процессе пересмотра прогноза изменяют его параметры более чем на 25%, причем причина таких вариаций

остается непрозрачной. Максимальные отклонения при корректировке прогноза доходов отмечаются в Еврейской автономной области, Свердловской области, Республике Северная Осетия — Алания, Республике Башкортостан, Республике Татарстан и Амурской области.

На основе проведенного анализа авторы делают вывод о том, что во многом утвержденные бюджетные прогнозы носят условный характер и разрабатываются исключительно в целях формального выполнения требований федерального бюджетного законодательства. Кроме того, в данной работе так же, как и в рассмотренной выше монографии В. Климанова, отмечается отсутствие интеграции бюджетного прогноза, утверждаемого бюджета и государственных программ.

В статье З. Дондокова и Д. Убоновой [35] рассматриваются проблемы долгосрочного бюджетного прогнозирования на примере Республики Бурятия. Авторы провели сравнение параметров трех документов — долгосрочного прогноза социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2030 года, прогноза социально-экономического развития Республики Бурятия на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов и долгосрочного бюджетного прогноза Республики Бурятия на период до 2029 года, и выявили в них существенные расхождения. Далее авторы анализируют причины такого несоответствия и приходят к выводу, что действующий подход к долгосрочному бюджетному прогнозированию в республике имеет ряд существенных недостатков. К их числу относятся недостаточная детализация прогноза, неучет доходов и расходов местного уровня, отсутствие основных подходов к формированию бюджетной политики на долгосрочный период.

В статье И. Арлашкина, А. Дерюгина и К. Проки [22] обращается внимание на тот факт, что в действующих методических рекомендациях Минфина России предусмотрены достаточно подробные подходы к порядку разработки и утверждения, периоду действия, а также к составу и содержанию долгосрочного бюджетного прогноза. Но при этом в рекомендациях отсутствуют методические указания субъектам Российской Федерации о том, каким образом необходимо осуществлять количественную оценку параметров бюджета и государственного долга на долгосрочный период.

В. Гамукин [36] обращает внимание на проблемы, связанные с прогнозированием бюджетных рисков и их учетом при долгосрочном бюджетном прогнозировании в регионах. Помимо общих рекомендаций по учету рисков, автор предлагает рассмотр-

реть возможность создания модели государственного риск-ориентированного регулирования в целом, включая наличие уполномоченного органа-регулятора по риск-менеджменту и разработку нормативной правовой базы управления рисками по аналогии с международным опытом [37, 38].

Изменяющиеся внешние условия требуют учета новых факторов при построении долгосрочных бюджетных прогнозов. Так, В. Климанов и В. Варданян [39] предлагаю в числе бюджетных рисков учитывать последствия введения международных санкций и отмечают регионы, которые уже внедрили данный фактор в свою практику. Н. Зубаревич [40] предлагает учитывать влияние пандемии коронавирусной инфекции на тренды в бюджетной и социально-экономической сфере.

### **3.2. Рекомендации по составу, структуре и роли долгосрочного бюджетного прогноза на региональном уровне**

Подводя итоги, можно сказать, что общими проблемами долгосрочных бюджетных прогнозов на региональном уровне в России в настоящее время являются их формальный характер, слабая связь с другими стратегическими документами и фактическим бюджетным планированием, а также отсутствие четкой методологии количественной оценки прогнозируемых параметров.

Необходимо отметить, что полнота действующих методических рекомендаций Минфина России по формированию региональных бюджетных прогнозов, а также конкретизация определенных положений для их применения в 2015 г. была ограничена следующими факторами:

- отсутствием долгосрочного бюджетного прогноза для федерального уровня;
- отсутствием долгосрочного прогноза социально-экономического развития для федерального уровня;
- кризисом 2014-2015 г., в связи с которым произошло кратковременное возвращение к однолетнему бюджетному планированию, а также были приостановлены «бюджетные правила» в отношении региональных уровней дефицита и долга.

Долгосрочный бюджетный прогноз Российской Федерации на срок 2020 – 2036 гг. был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 года №558-р, а прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года утвержден Правительством Российской

Федерации 22 ноября 2018 г. Таким образом, в настоящее время указанные пробелы в системе документов стратегического планирования устранены, что дает возможность скорректировать и актуализировать действующие методические рекомендации регионам по долгосрочному бюджетному прогнозированию.

Кроме того, имеется возможность использовать международный опыт в данной сфере. В частности, выделим следующие положительные решения из проанализированного опыта долгосрочного бюджетного прогнозирования в зарубежных странах:

- формирование долгосрочных бюджетных прогнозов с целью выявления потенциальных проблем, которые могут возникнуть в долгосрочной перспективе для устойчивости государственных финансов, учитывая текущую политику, изменение демографического профиля и экономических параметров;
- горизонт прогнозирования – 30-50 лет;
- предусмотрен механизм актуализации действующих долгосрочных прогнозов;
- встраивание среднесрочных бюджетных прогнозов в долгосрочные прогнозы;
- обоснование изменений прогнозов и/или методики прогнозирования;
- формализация и прозрачность методологии прогнозирования;
- количественная оценка чувствительности прогнозов к экзогенным факторам демографического и макроэкономического характера;
- предусмотренные механизмы использования результатов прогнозирования в бюджетном и политическом процессах.

Учитывая как международный опыт, так и отдельные элементы российской практики, включая федеральный опыт, предлагаются следующие направления совершенствования долгосрочных бюджетных прогнозов в субъектах РФ.

1) Долгосрочный бюджетный прогноз (ДБП) необходимо рассматривать не только как документ аналитического, справочного характера, который содержит расчетные параметры бюджетной системы на долгосрочную перспективу и обновляется с определенной периодичностью, но и инструмент оценки последствий и принятия решений в зависимости от изменяющихся внешних и внутренних факторов. Подобная роль означает, что долгосрочный бюджетный прогноз – это калькулятор (набор формул с параметрами), позволяющий региональному правительству определить влияние предлагаемых мер и решений, которые ведут к изменению доходов и расходов, а

также внешних шоков (рисков) на сбалансированность и устойчивость бюджетной системы. Именно на основе долгосрочного бюджетного прогноза как калькулятора финансовый орган региона рассчитывает предельные значения бюджетных параметров при разработке регионального бюджета на очередной год и плановый период, а также дает оценку последствий мер, содержащихся в основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики. Подробнее характеристика ролей долгосрочного бюджетного прогноза представлена ниже (рис. 5).

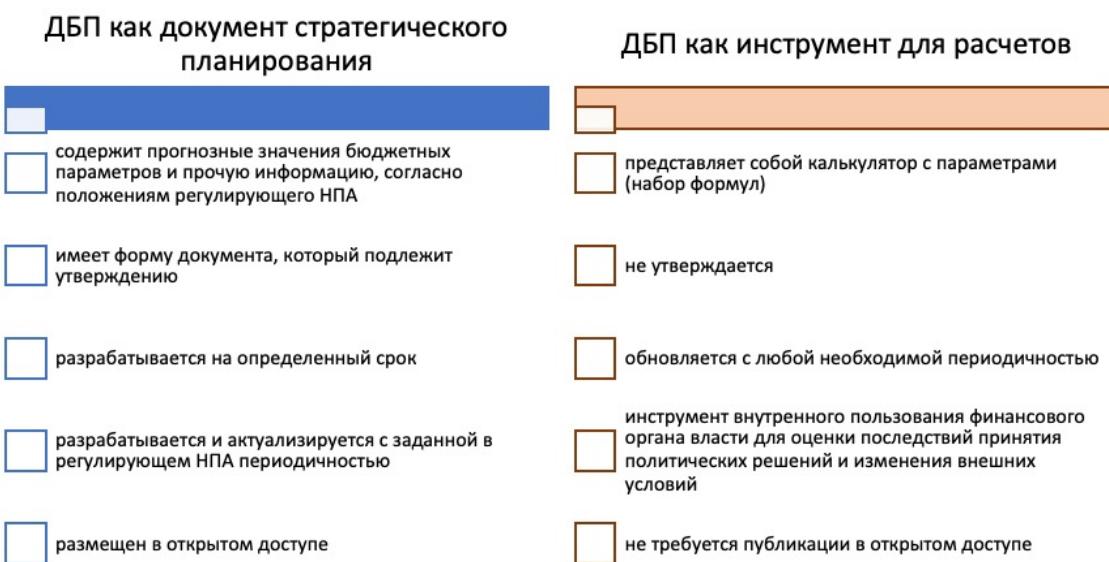


Рис. 5. Предлагаемые роли долгосрочного бюджетного прогноза субъекта РФ

- 2) Расширить горизонт прогнозирования минимум до 30 лет, условно выделяя краткосрочный (1-3 г.), среднесрочный (4-6 г.) и долгосрочный (более 6 лет) элементы.
- 3) Обеспечить связь долгосрочного бюджетного прогноза как с ежегодно принимаемым бюджетом, так и другими документами стратегического планирования. Утверждаемый согласно установленной в регулирующем НПА периодичности долгосрочный бюджетный прогноз в части краткосрочной компоненты подлежит ежегодной актуализации в соответствие с принимаемым законом о региональном бюджете на очередной год и плановый период. Среднесрочный прогноз СЭР субъекта РФ используется для расчета прогнозных значений бюджетных параметров на среднесрочную перспективу. Долгосрочный прогноз СЭР региона – основа для расчета прогноз-

ных значений бюджетных параметров на долгосрочном горизонте ДБП. Таким образом, в целях синхронизации долгосрочного бюджетного прогнозирования с другими инструментами долгосрочного планирования, требуется использовать не только ретроспективные данные на основе отчетности об исполнении бюджета, но и прогнозные значения экзогенных факторов (параметры прогноза СЭР).

4) Детализировать прогнозируемые бюджетные параметры. Функциональность прогноза повышается, если в составе его показатели выделяются виды доходов (налоговые по видам налогов, неналоговые, межбюджетные трансферты - дотации, субсидии и субвенции) и расходов (расходы в сфере образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, физкультуры и спорта, ЖКХ, поддержки экономики).

5) В части содержания ДБП как документа стратегического планирования предлагается включить в его состав обоснование продолжительности горизонта прогнозирования, исходные данные для расчета параметров прогноза, методологию прогнозирования (приводятся конкретные формулы, на основе которых рассчитывается бюджетный прогноз на долгосрочный период), описание предпосылок, на основе которых оценивается структура доходов и расходов в перспективе, подходы к прогнозированию финансового обеспечения государственных программ, оценка рисков и угроз несбалансированности бюджета, риски и угрозы несбалансированности регионального бюджета, механизмы профилактики рисков (внутренних и внешних).

6) Процесс подготовки ДБП рекомендуется реализовывать в межведомственном взаимодействии финансового органа и органа власти, ответственного за социально-экономическое прогнозирование. Финансовый орган формирует перечень необходимых для разработки ДБП экзогенных параметров, который направляет для последующего обсуждения в орган власти, ответственный за социально-экономическое прогнозирование.

## **Заключение**

Долгосрочный бюджетный прогноз – широко распространенный в развитых странах инструмент стратегического планирования, позволяющий спрогнозировать влияние демографических и социально-экономических трендов на состояние государственных финансов на несколько десятилетий вперед. Имея вариативные практические решения по формированию, содержанию и методологии расчетов долгосрочные бюджетные прогнозы направлены на анализ перспектив текущей бюджетной политики, определение рисков и проблем различного характера, угрожающих бюджетной устойчивости. Привычное понимание прогнозов как максимально точного предугадывания будущих значений переменных не является адекватным в контексте долгосрочных прогнозов государственных финансовых параметров.

Проведенный сравнительный анализ качества документов долгосрочного бюджетного прогнозирования в субъектах РФ с показателями качества долгосрочных прогнозов, выделяемых и исследуемых в теоретических научных работах, а также с выделенной по итогу анализа зарубежной практики разработки долгосрочных бюджетных прогнозов (на примере США, Австралии, Канады, Новой Зеландии, ЕС и отдельных стран-членов ЕС) «лучшей практики» позволил получить следующие результаты проверки сформулированных гипотез исследования:

- частично подтвердилась гипотеза о коротком горизонте прогнозирования в рамках ДБП: субъекты РФ, как правило, выбирают горизонт прогнозирования – 12 и 14 лет, что меньше срока, на который разрабатывается федеральный бюджетный прогноз. В то же время, единичные регионы выбрали 18-летний и более продолжительный период для своего ДБП. Кроме того, была выявлена практика сокращения формально утвержденного срока прогнозирования, на который разработан региональный ДБП, посредством замены прогнозных значений бюджетных параметров на фактические на основе отчетов об исполнении регионального бюджета за прошедшие годы или на сведения из утвержденных законов о региональном бюджете за прошедшие годы;
- частично подтвердилась гипотеза о вариативности содержания долгосрочных бюджетных прогнозов: многие регионы придерживаются описанной в Методических рекомендациях Минфина России структуре ДБП, хотя в разной степени детализируют

те или иные элементы прогноза. Одновременно подтвердилось предположение о разнообразии используемых регионами подходов к прогнозированию бюджетных параметров;

– частично подтвердилось предположение о моносценарном характере долгосрочных бюджетных прогнозов. Пятая часть субъектов РФ формирует бюджетных прогноз на долгосрочный период для двух и более сценариев. В качестве сценариев, как правило, выбираются сценарии долгосрочного прогноза СЭР. Также была выявлена следующая практика: при моносценарном подходе распространено решение регионов по невключение информации, обосновывающей выбор в пользу того или иного сценария СЭР, взятого за основу для ДБП;

– подтвердилась непрозрачность долгосрочных бюджетных прогнозов субъектов РФ в части методологии расчета значений параметров прогноза. Большинство регионов в качестве принципов разработки прогноза, которые согласно Методическим рекомендациям, должны раскрывать именно методологическую компоненту ДБП, указывают приоритеты и планируемые меры бюджетной, налоговой и долговой политики. Также субъекты РФ ограничиваются общим описанием подходов к расчету показателей (экспертные оценки, использование данных главных администраторов доходов бюджета, эконометрические методы и пр.) без конкретизации в форме перечня формул для расчета прогнозных значений доходов, расходов бюджета, дефицита/профицита бюджета, государственного долга;

– подтвердилась непрозрачность практической роли ДБП в политическом и бюджетном процессах на региональном уровне. Региональные НПА не детализируют положения федерального бюджетного законодательства в части использования долгосрочного бюджетного прогноза как основы для разработки проекта бюджета, а также не описывают механизм использования результатов прогнозирования при определении финансового обеспечения госпрограмм. Таким образом, утвержденные долгосрочные бюджетные прогнозы субъектов РФ выполняют аналитическую функцию, не оказывая прямого влияния на выработку политических решений и бюджетный процесс.

Практическая значимость результатов исследования состоит в сформулированном перечне рекомендаций по направлениям совершенствования региональных долгосрочных бюджетных прогнозов в России и решении выявленных проблем. К указанным рекомендациям относятся:

1) Расширение горизонта прогнозирования минимум до 30 лет, выделив краткосрочный (1-3 г.), среднесрочный (4-6 г.) и долгосрочный (более 6 лет) компонент. Краткосрочный компонент актуализируется ежегодно в соответствие с утвержденным законом о региональном бюджете. Среднесрочный компонент формируется на основе среднесрочного прогноза СЭР и актуализируется при внесении изменений в последний. Долгосрочная компонента разрабатывается на основе сведений долгосрочного прогноза СЭР и актуализируется при внесении изменений в последний. Подобная мера решит проблему слабой интеграции ДБП с другими документами стратегического планирования, а также обозначит связь ДБП и закона о бюджете, которая в настоящее время не является обязательной.

2) Усиление роли ДБП как активного инструмента бюджетной политики, который используется при оценке последствий текущей политики, изменений экзогенных факторов для состояния региональных финансов, а также в бюджетном процессе. В этих целях требуется использовать ДБП не только как документ, утверждаемый региональным НПА и включающий расчетные параметры бюджета на долгосрочную перспективу, но и как набор формул (калькулятор с параметрами). В последней форме ДБП применяется региональным финансовым органом при определении предельных значений бюджетных параметров при разработке проекта бюджета (что повышает прозрачность указанного процесса), а также при оценке бюджетных последствий предлагаемых мер бюджетной, налоговой и долговой политики.

3) Расчет прогнозных значений не только для результирующих параметров бюджета (доходы, расходы бюджета), но и в более детализированном виде по источникам доходов, видам расходов.

4) Корректировка содержания и структуры ДБП как документа стратегического планирования. Дополнить ДБП субъекта РФ обоснованием выбора срока прогнозирования, информацией об исходных данных для расчета параметров прогноза (отдельно выделив, какие данные выступили основой для расчетов при несовпадении сроков долгосрочного бюджетного и социально-экономического прогнозирования), методологией прогнозирования (необходимо указывать формулы, которые использовались для расчетов параметров прогноза), описанием предпосылок формирования прогноза доходов и расходов бюджета, описанием подходов к прогнозированию финансового обеспечения государственных программ, оценкой рисков и угроз несбалансированности бюджета с указанием механизмов их профилактики.

5) Обеспечить межведомственное взаимодействие при разработке ДБП: финансовый орган формирует перечень данных, необходимых для расчетов параметров прогноза, который направляет для обсуждения и корректировки (при необходимости) в орган власти, ответственный за социально-экономическое прогнозирование.

Предложенные изменения в подходе к разработке долгосрочного бюджетного прогноза субъекта РФ могут содействовать появлению у регионов еще одного инструмента для обоснованной выработки управлеченческих решений. Вместе с тем, эффект от практической реализации перечисленного в исследовании набора решений, во-первых, зависит от региональной специфики и приоритетов каждого конкретного региона, и, во-вторых, проявится с некоторым лагом вследствие необходимости корректировки региональных НПА, утверждающих основы долгосрочного бюджетного прогнозирования. Оценка результатов апробации предложенных изменений в подходы и практическое использование долгосрочного бюджетного прогнозирования представляет в российских регионах – одно из перспективных направлений дальнейших исследований.

## **Благодарности**

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

## **Список источников**

1. Шахова Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт // Финансовый журнал. – 2009. – №2. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-osobennosti-dolgosrochnogo-byudzhetnogo-planirovaniya-mirovoy-opty> (дата обращения 12.01.2021).
2. Ulla P. Assessing Fiscal Risks through Long-Term Budget Projections // OECD Journal on Budgeting. – 2006. – № 6(1). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.researchgate.net/publication/227461781\\_Assessing\\_Fiscal\\_Risks\\_through\\_Long-Term\\_Budget\\_Projections](https://www.researchgate.net/publication/227461781_Assessing_Fiscal_Risks_through_Long-Term_Budget_Projections) (дата обращения 14.01.2021).
3. Woods M. Projecting long-term fiscal outcomes. In: Value for Money: Budget and financial management reform in the People's Republic of China, Taiwan and Australia / ANU Press. The Australian National University, Canberra, Australia. – 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://press.anu.edu.au/downloads/press/n4096/pdf/ch03.pdf> (дата обращения 25.01.2021).
4. Егорова С., Лыгденова Т. Оценка точности экономических прогнозов: вопросы методики // Известия СПбГЭУ. – 2015. – №1 (91). – С.86-91.
5. Зенцова Е. Актуализация параметров утвержденных бюджетных прогнозов – первоочередная задача при организации работы по составлению бюджетов. [Электронный ресурс]. URL: <https://bftcom.com/expert-bft/9612/> (дата обращения: 12.03.2021).
6. Russian Federation. Fiscal Transparency Evaluation // IMF Country Report No. 14/ 134. International Monetary Fund. Washington, D.C. May 2014.
7. Bell M., Rodway P. Tales of three budgets: Changes in long-term fiscal projections through the GFC and beyond / Treasury Working Paper Series 13/23. New Zealand. – 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.treasury.govt.nz/publications/wp/tales-three-budgets-changes-long-term-fiscal-projections-through-gfc-and-beyond-html> (дата обращения 12.01.2021).
8. Пивоварова О. Проблемы формирования эффективного стратегического бюджетного планирования в регионе / Управление и инструменты гармонизации социально-экономических отношений в условиях глобализации: сборник трудов участников IX международной научно-практической конференции. Москва: Современная экономика и право, 2015. – Часть 1. с. 81-86

9. Судакова А.Е. Бюджетное планирование и прогнозирование: учеб. пособие / А.Е. Судакова, Г.А. Агарков, А.А. Тарасьев; Мин-во науки и высш. образования РФ. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. — 2019. — 308 с.
10. Martin B. Research Foresight and the exploitation of science base. HSMO, London, 1993.
11. European Economic Forecast. Winter 2021 // European Comission. Economic And Financial Affairs. - February 2021.
12. An economic model for long-run budget simulations. CBO Memorandum. July 1997 [Электронный ресурс] / Congressional Budget Office. URL: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/3xx/doc311/lrbudsim.pdf> (дата обращения 2.06.2021).
13. Плещеева О.Н. Крадинов П.Г. Хабаев С.Г. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного прогнозирования // Бюджет. – 2013 – № 9.
14. Власенкова Е. Система моделирования формирования доходов бюджетов бюджетной системы России с учетом нормативно-целевой парадигмы обоснования расходов и оптимального бюджетно-налогового федерализма // Ученые записки российского государственного социального университета. т.2. - №4. - 2014. - С. 202-212.
15. Kogan R., Fiedler M. The Technical methodology underlying CBPP'S long-term budget projections [Электронный ресурс] / Center on Budget and Policy Priorities. — 2007, January 29. URL: <http://www.cbpp.org/files/1-29-07bud-meth.pdf> (дата обращения 5.06.2021).
16. Мелентьев Б. Прогнозирование финансовых потоков на основе межрегиональных межотраслевых моделей // Экономика и математические методы. - 2016. - т.52. - №3. - С. 50-64.
17. Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования// Финансовый журнал - 2013 - №4 - С. 61-70.
18. The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016 – 2070) // European Commission. - Luxembourg: Publications Office of the European Union. - Institutional Paper 079. – 2018.
19. Граница Ю. В. Применение метода Койка для оценки влияния волатильности экономических индикаторов на финансовую нестабильность региона // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. №14-2. - С. 802-805.

20. Граница Ю. В. Применение моделей с распределенными лагами для прогнозирования доходов региональных бюджетов // Экономический анализ: теория и практика. Том: 19. - № 6 (501). - 2020. - С. 1154-1172.
21. Ковалева Т. Ю. Статистическое изучение зависимости доходов бюджета и населения от величины ВРП и взаимосвязь его динамики со структурными сдвигами в секторах экономики регионов РФ // ПСЭ. 2015. №2 (54). - С. 232-236.
22. Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект // Финансовый журнал - 2015 -№3 (25) - С. 63-67.
23. NSW Intergenerational Report 2016. Budget Paper № 5. NSW Treasury. 2016. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.treasury.nsw.gov.au/sites/default/files/2017-01/Budget\\_Paper\\_5\\_-\\_Intergenerational\\_Report\\_2016\\_-\\_full\\_report.pdf](https://www.treasury.nsw.gov.au/sites/default/files/2017-01/Budget_Paper_5_-_Intergenerational_Report_2016_-_full_report.pdf) (дата обращения 04.04.2021).
24. NSW Intergenerational Report 2016-2017. Technical Note. NSW Treasury.2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.treasury.nsw.gov.au/sites/default/files/2017-02/Technical%20note.pdf> (дата обращения 04.04.2021).
25. Long – term budget outlook. Fiscal implications of the government’s program transformation: 2020-2050. Financial Accountability Office of Ontario. – 2019. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.fao-on.org/web/default/files/publications/EC1905%20LTBO/LTBO%20Fiscal\\_2020.pdf](https://www.fao-on.org/web/default/files/publications/EC1905%20LTBO/LTBO%20Fiscal_2020.pdf) (дата обращения 15.04.2020)
26. Fiscal sustainability report 2020. Office of the Parliamentary Budget Officer. 2020. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.cbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-1920-029-S/RP-1920-029-S\\_en.pdf](https://www.cbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-1920-029-S/RP-1920-029-S_en.pdf) (дата обращения 06.04.2021).
27. The 2021 Long-Term Budget Outlook. Congressional budget office. 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cbo.gov/publication/57038> (дата обращения 17.04.2021).
28. Report on the Sustainability of Public Finances 2020. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2020-06-25-Sustainability-Report-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2020-06-25-Sustainability-Report-2020.pdf?__blob=publicationFile&) (дата обращения 15.03.2021).
29. Horne J. Indicators of fiscal sustainability // IMF Working Papers. – 1991. – No. WP/91/5.

30. Blanchard O., Chouraqui J.-C., Hangemann R., Sartor N. The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question // OECD Economic Studies. 1990. – №. 15. – Pp. 7-36.
31. В. Климанов и др. Региональное стратегирование, прогнозирование и программирование в Российской Федерации. 2018 г. Ежегодный доклад // В.В. Климанов, К.В. Будаева, А.И. Сафина, В.А. Яговкина. М. - ИРОФ. - 2019. - 100 с.
32. Официальный сайт Минфина России. [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=94598-metodicheskie\\_rekomendatsii\\_organam\\_gosudarstvennoi\\_vlasti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_po\\_dolgosrochnomu\\_byudzhetnomu\\_planirovaniyu](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=94598-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_po_dolgosrochnomu_byudzhetnomu_planirovaniyu) (дата обращения 26.03.2021).
33. Официальный сайт Минфина России. [Электронный ресурс]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=132277-analiz\\_deistvuyushchei\\_praktiki\\_formirovaniya\\_byudzhetnykh\\_prognozov\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132277-analiz_deistvuyushchei_praktiki_formirovaniya_byudzhetnykh_prognozov_subektov_rossiiskoi_federatsii) (дата обращения 28.03.2021).
34. Михайлова А., Еремина Д. Прогрессивное обновление долгосрочных бюджетных прогнозов регионов // Проблемы теории и практики управления. – 2018. – №:11. – С. 19-26.
35. Дондоков З., Убонова Д. О долгосрочном бюджетном прогнозировании на региональном уровне // Сборник докладов международного научного форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов». Новосибирский государственный университет экономики и управления. - Новосибирск. - 2018. – С. 96-99.
36. Гамукин В. Прогнозирование бюджетных рисков в субъектах Российской Федерации // Сборник научных статей восьмой международной научно-практической конференции «Банковская система: устойчивость и перспективы развития». Полесский государственный университет (Пинск). - 2017. - С. 23-26
37. Яшина Н.И., Митин Д.В., Гинзбург М.Ю. Теория и методология определения рисков социально-политических и экономических процессов в различных странах мира // Journal of Economic Regulation. – 2015. – №2. – С. 69–90.
38. Боровикова Е.В. Возможности адаптации зарубежного опыта государственного регулирования, основанного на рисках, в российской финансовой системе // Финансовый бизнес. – 2013. – №4. – С. 13–20.

39. Климанов В., Варданян В. Прогнозы регионов России в условиях экономических санкций // Региональная экономика. Юг россии. – 2019. – Том 7. – № 3. – С. 25-33.
40. Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. – 2021. – №1. – С. 48–60. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-pandemii-na-sotsialnoekonomicheskoe-razvitiye-i-byudzhety-regionov> (дата обращения: 08.06.2021).

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ  
**РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ**  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
**И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ**  
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ  
**ИСПОЛЬЗОВАНИЮ**  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ  
**ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ**  
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ  
**КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ**  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ