

УДК 336.131, 336.143

**Ключевые слова:**

долгосрочный прогноз,  
долгосрочное бюджетное планирование,  
региональные бюджеты,  
региональная бюджетная политика

**И. Ю. Арлашкин,**

науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС  
(e-mail: igor-arlashkin@mail.ru)

**А. Н. Дерюгин,**

директор Центра исследований региональных реформ РАНХиГС  
(e-mail: deryugin@ranepa.ru)

**К. А. Прока,**

науч. сотр. Центра исследований региональных реформ РАНХиГС  
(e-mail: proka-ka@ranepa.ru)

# Формирование бюджетного прогноза на долгосрочный период: региональный аспект

*В мировой практике долгосрочное экономическое и бюджетное прогнозирование являются важными инструментами, которые, не претендуя на высокую точность полученных оценок или прогнозов, позволяют выявить и проанализировать последствия существующих трендов в демографии и развитии экономики, бюджетной сфере, а также оценить долгосрочные последствия реализации тех или иных экономических рисков. Составление долгосрочных бюджетных прогнозов на регулярной основе рекомендовано, в частности, Международным валютным фондом (МВФ) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).*

**П**осле утверждения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие, в частности, обязательность разработки бюджетного прогноза на долгосрочный период, который для Российской Федерации и субъектов Федерации должен составлять 12 лет, а для муниципальных образований — 6 лет<sup>1</sup>.

В отношении бюджетов субъектов Российской Федерации долгосрочное бюджетное прогнозирование приобретает особую актуальность в условиях наблюдаемого в настоящее время роста регионального долга на фоне ухудшения общеэкономической ситуации и необходимости исполнения регионами взятых на себя социальных обязательств.

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».

В декабре прошлого года Министерством финансов Российской Федерации был подготовлен проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период»<sup>2</sup>. В нем, в частности, предусмотрены порядок разработки и утверждения, период действия, а также требования к составу и содержанию долгосрочного бюджетного прогноза Российской Федерации. Вместе с тем в настоящее время отсутствует какой-либо документ рекомендательного характера, содержащий методические указания субъектам Российской Федерации о том, каким образом необходимо осуществлять прогнозирование параметров бюджета и государственного долга на долгосрочный период.

В статье предпринимается попытка частично заполнить этот пробел и разработать рекомендации региональным властям по формированию долгосрочных бюджетных прогнозов и оценке устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации в долгосрочной перспективе. Предлагаемая авторами методика основана на расчете показателя «фискального разрыва», представляющего собой количественную оценку коррекции первичного дефицита бюджета, которую необходимо осуществить в текущем периоде, с тем чтобы сохранить показатель отношения государственного долга к валовому внутреннему (региональному) продукту на неизменном уровне в будущем.

На изменение параметров региональных бюджетов в долгосрочной перспективе оказывают влияние факторы, которые условно можно разделить на демографические и экономические. Поэтому построение долгосрочного прогноза демографического и экономического развития является основой для дальнейшего анализа устойчивости бюджетной системы в долгосрочном периоде.

### ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Изменение демографической структуры, вызванное процессом старения населения, приводит к более быстрому росту расходных обязательств в сфере здравоохранения и социального обслуживания. В то же время старение населения вызывает снижение его доли в трудоспособном возрасте, в результате чего может происходить замедление темпов роста экономики и вслед за ним — темпов роста бюджетных доходов.

В настоящий момент существует прогноз численности и структуры населения для каждого субъекта Российской Федерации до 2030 г., подготовленный Росстатом<sup>3</sup>. Между тем оценка бюджетной устойчивости в долгосрочной перспективе может потребовать прогнозирования основных показателей, в т. ч. и демографических, на более длительный период, выходящий за пределы 2030 г.<sup>4</sup> Для получения таких прогнозов необходимо сформулировать предпосылки в отношении того, как будут изменяться такие показатели, как суммарный коэффициент рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и коэффициент миграционного прироста.

**Суммарный коэффициент рождаемости (СКР).** Этот коэффициент характеризует среднее число рождений у одной женщины за всю ее жизнь при условии сохранения текущих уровней рождаемости в каждой возрастной группе женщин репродуктивного возраста независимо от изменений возрастного состава. Прогноз данного коэффициента для каждого субъекта Российской Федерации на период до 2030 г. был осуществлен

<sup>2</sup> Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PNPA;n=7744>).

<sup>3</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации ([http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095525812](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812)).

<sup>4</sup> Russian Federation Fiscal Transparency Evaluation / IMF Country Report № 14/134. May 2014. С. 72 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14134.pdf>).

Росстатом по трем сценариям: низкий, средний и высокий варианты прогноза<sup>5</sup>. В работе *Russia's Fiscal Gap*<sup>6</sup> выдвигаются предположения относительно изменения СКР в целом по России после 2030 г. по трем сценариям, аналогичным сценариям Росстата.

Так, в случае низкого варианта прогноза, по оценкам Росстата, после некоторого снижения СКР ниже отметки 1,4 начиная с 2025 г. наметится его медленное восстановление. Авторы статьи *Russia's Fiscal Gap* в рамках низкого сценария выдвигают предположение о том, что после 2030 г. СКР продолжит расти вплоть до 2100 г. до уровня 1,8.

При высоком сценарии после 2030 г. предполагается линейный рост коэффициента до уровня 2,05 в среднем по России к 2040 г., что при отсутствии иммиграции обеспечит нулевой прирост населения. В дальнейшем показатель сохранится на том же уровне. Средний сценарий предполагает достижение коэффициентом уровня 2,05 только к 2080 г.

При прогнозировании СКР на период после 2030 г. субъекты Российской Федерации могут применять методику линейной экстраполяции на основе имеющихся прогнозных данных по субъекту до 2030 г. В случае, если наблюдается постоянство отношения СКР по субъекту к СКР по России в течение длительного периода времени, эта пропорция может быть применена к линейным трендам по каждому сценарию, описанному в исследовании *Russia's Fiscal Gap*.

**Показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении.** В прогнозе Росстата по каждому субъекту Российской Федерации показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении рассчитан отдельно для мужчин и для женщин. Сценарные прогнозы показателя после 2030 г. приведены в работе *Russia's Fiscal Gap*. Так, в рамках низкого сценария авторы данной работы предполагают слабый рост показателя ожидаемой продолжительности жизни при рождении для России в целом в период после 2030 г. — до уровня 75 лет для мужчин и 85 лет для женщин. Средний и высокий сценарии предусматривают, что ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин в 2100 г. составит 86 лет, а для женщин — 86 лет (средний) и 95 лет (оптимистичный).

Как и для СКР, при сохранении отношения ожидаемой продолжительности жизни в субъекте Российской Федерации к аналогичному показателю для России на относительно стабильном уровне в течение длительного времени в прошлом эта пропорция может быть применена к трендам по каждому сценарию, прогнозируемому в статье<sup>7</sup>. В случае нестабильности данного показателя экстраполяция ожидаемой продолжительности жизни в регионе после 2030 г. должна производиться с учетом специфики конкретного субъекта.

**Коэффициент миграционного прироста.** Прогноз демографических показателей Росстата до 2030 г. не включает в себя сценарных прогнозов в отношении внутренней миграции. Коэффициент миграционного прироста — один из наиболее трудных для прогнозирования показателей, влияющих на изменение численности населения<sup>8</sup>. В связи с тем, что миграционные потоки могут быть достаточно волатильными, прогнозирование на основе ретроспективных данных может привести к серьезным ошибкам. Поэтому зачастую рекомендуется строить прогнозы в отношении показателей миграции по двум или более сценариям: один сценарий должен быть основан на предположении, что тенденции,

---

<sup>5</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации.

<sup>6</sup> Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. J. et al. *Russia's Fiscal Gap* / NBER Working Paper. 2013. № 19608 (<http://www.nber.org/papers/w19608>).

<sup>7</sup> Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. J. et al. *Russia's Fiscal Gap* / NBER Working Paper. 2013. № 19608 (<http://www.nber.org/papers/w19608>).

<sup>8</sup> *Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections* ([http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/WPP2004\\_Vol3\\_Final/Chapter6.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/WPP2004_Vol3_Final/Chapter6.pdf)).

наблюдавшиеся в прошлом, сохранятся, в то время как другой — включать в себя предпосылки относительно изменения миграционных потоков в будущем. Построение сценариев может быть осуществлено с применением таких инструментов, как выделение линейного тренда или использование средних значений коэффициента миграционного прироста за некоторый период времени. Также рекомендуется производить прогноз, основанный на предположении нулевого чистого миграционного прироста<sup>9</sup>.

**Численность и структура населения.** Чтобы продлить демографический прогноз Росстата на период после 2030 г. как в отношении общей численности населения субъектов Российской Федерации, так и по группам, может применяться метод экстраполяции. При этом каждый из трех сценариев должен строиться с учетом предпосылок в отношении приведенных выше показателей.

Один из методов прогнозирования численности и структуры населения — прогнозирование методом передвижки возрастов, применяемое отделом народонаселения ООН. Математический инструментарий, используемый при прогнозировании данным методом, основан на применении матричного метода Лесли и подробно описан в работе<sup>10</sup>.

### ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

Прогнозирование изменения валового регионального продукта (ВРП) — важная задача при оценке бюджетной устойчивости в связи с тем, что данный показатель оказывает непосредственное влияние на отдельные статьи доходов бюджета. Министерство экономического развития Российской Федерации разработало методические рекомендации субъектам Российской Федерации по прогнозированию ВРП на краткосрочную и среднесрочную перспективу<sup>11</sup>. В рекомендациях описано два возможных варианта прогнозирования: на основе прогнозных значений индекса-дефлятора ВРП и индекса физического объема ВРП методом конечного продукта.

Построение долгосрочного прогноза реального ВРП может осуществляться на основе предпосылок в отношении двух показателей, таких как численность населения в трудоспособном возрасте и производительность труда.

**Численность населения в трудоспособном возрасте.** Прогноз численности населения в трудоспособном возрасте до 2030 г. для каждого субъекта Российской Федерации был осуществлен Росстатом по трем сценариям: низкий, средний и высокий. Для прогнозирования данного показателя на период после 2030 г. может применяться метод передвижки возрастов, используемый Отделом народонаселения ООН<sup>12</sup>.

**Производительность труда.** На рост производительности труда оказывает влияние множество факторов, среди которых изменение капиталоемкости экономики, структуры рабочей силы и т. д. На практике рост производительности труда достаточно трудно спрогнозировать на длительный период времени в связи с его неустойчивостью и трудностями оценки и интерпретации факторов, оказывающих на него влияние<sup>13</sup>. В связи с этим при построении долгосрочных прогнозов данного показателя отдельные страны исходят из

<sup>9</sup> *Preparing Migration Data for Subnational Population Projections* ([http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration\\_publications/UN\\_1962\\_MigrationData.pdf](http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration_publications/UN_1962_MigrationData.pdf)).

<sup>10</sup> Raftery A., Alkema L., Gerland P. *Bayesian Population Projections for the United Nations / Institute of Mathematical Statistics in Statistical Science*. 2014. Vol. 29. № 1 (<http://arxiv.org/pdf/1405.4708.pdf>).

<sup>11</sup> *Методические рекомендации по заполнению формы и к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (форма 2П)*.

<sup>12</sup> *The Cohort Component Method for Making Population Projections* (<http://www.un.org/esa/population/techcoop/PopProj/module1/chapter2.pdf>).

<sup>13</sup> *Australia to 2050: future challenges. Ch. 2 / Commonwealth of Australia 2010* ([http://archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR\\_2010.pdf](http://archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR_2010.pdf)).

предположения, что в долгосрочной перспективе темпы роста производительности труда будут равны средним темпам роста данного показателя за относительно длительный период времени в прошлом (как правило, 30 лет). Субъекты Российской Федерации также могут производить расчеты прогнозных значений темпов роста производительности труда на основе рассчитанных средних значений данного показателя за предыдущий период времени.

**Валовой региональный продукт.** На основе полученных прогнозных значений численности трудоспособного населения и производительности труда в отдельном субъекте Российской Федерации можно произвести прогноз того, как будет изменяться ВРП после 2030 г. путем перемножения данных показателей в каждый период времени.

### БЮДЖЕТНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

#### Доходы

**Налоговые и неналоговые доходы.** Большинство стран при построении прогнозов относительно изменения налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты разных уровней бюджетной системы в долгосрочной перспективе исходят из предположения о постоянстве отношения доходов бюджета к ВВП/ВРП. При построении долгосрочных прогнозов доходов бюджета субъекты Российской Федерации могут исходить из аналогичной предпосылки.

Исключения могут составлять те регионы, доходы бюджетов которых (в частности, в части налога на прибыль) во многом обеспечиваются за счет налогообложения предприятий нефтегазового и металлургического секторов. При прогнозе налоговых поступлений в бюджеты таких субъектов должны приниматься в расчет предпосылки об изменении объемов добычи соответствующих ресурсов в регионе в будущем. При этом прогнозные значения общего объема доходов субъекта Российской Федерации от налогообложения нефтегазового сектора могут представлять собой фиксированную пропорцию от стоимости добытых ресурсов. Данная пропорция может быть получена на основе анализа ретроспективных данных. Прогнозирование прочих доходов добывающих регионов может быть основано на предпосылке постоянства их доли в валовом региональном продукте.

**Трансферты из федерального бюджета** включают дотации (на выравнивание бюджетной обеспеченности и на сбалансированность), субсидии и субвенции.

1. При прогнозировании объема **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности** субъектов Российской Федерации можно основываться на предпосылке сохранения в будущем отношения общего объема указанных дотаций к ВВП на уровне, прогнозируемом на последние годы действия государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>14</sup>.

При этом методология расчета прогнозных значений дотаций на выравнивание, получаемых каждым конкретным регионом, будет разной:

— регионам, в которых темпы роста ВРП на душу населения в целом совпадают с темпами роста ВВП России на душу населения, следует исходить из того, что их доля в общем объеме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в долгосрочной перспективе сохранится на текущем уровне;

<sup>14</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»».

— регионам, в которых динамика роста ВРП на душу населения отличается от динамики роста ВВП Российской Федерации на душу населения, необходимо корректировать индекс налогового потенциала (ИНП). Корректировка ИНП может быть произведена путем его умножения на отношение темпов роста ВРП на душу населения в регионе к темпам роста ВВП России на душу населения накопленным итогом. Скорректированный ИНП затем можно применять в формуле распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

2. При построении прогноза **дотаций на сбалансированность**, получаемых субъектом Российской Федерации, можно исходить из предпосылки, что доля общего объема дотаций на сбалансированность из федерального бюджета в ВВП Российской Федерации в будущем также сохранится на уровне, соответствующем параметрам последних лет действия государственной программы<sup>15</sup>. В качестве доли региона в общем объеме дотаций на сбалансированность может использоваться ее среднее значение за относительно длительный период времени. Наиболее распространенным является период 40–50 лет<sup>16</sup>. Также может быть рассмотрен сценарий, предполагающий отсутствие дотаций на сбалансированность.

3. В **субсидиях** субъектам Российской Федерации из федерального бюджета большую долю (29 % в 2013 г.) составляют субсидии на развитие сельского хозяйства. В связи с низкой волатильностью такого рода субсидий при построении прогноза на длительный промежуток времени можно исходить из предпосылки сохранения доли указанной части субсидии в ВВП Российской Федерации на текущем уровне. Прогнозные оценки объема получаемых субсидий на развитие сельского хозяйства каждым конкретным регионом могут основываться на предположении, что доля субъекта Российской Федерации в общем объеме субсидий на развитие сельского хозяйства не изменится. При прогнозировании объема прочих субсидий представляется целесообразным исходить из предпосылки их сокращения в будущем.

4. В общем объеме **субвенций**, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, основная доля (более 55 % в 2013 г.) приходится на две категории: субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и субвенции на выплату пособий по безработице. Прогнозирование доходов бюджета субъекта Российской Федерации от таких видов субвенций может производиться на основе прогноза соответствующих расходов региональных бюджетов (методология описана далее). При этом необходимо принимать во внимание тот факт, что данные виды расходов могут частично финансироваться за счет собственных средств субъекта Российской Федерации. Очевидно, что на покрытие расходов, финансируемых за счет собственных средств субъекта Российской Федерации, субвенции из федерального бюджета не предусматриваются, в связи с чем их необходимо исключить из расчета региональных доходов от субвенций.

Прогноз объема прочих субвенций, выделяемых федеральным бюджетом, может быть основан на предпосылке сохранения их доли в ВВП на текущем уровне. При этом можно предположить, что доля региона в общем объеме субвенций будет изменяться пропорционально изменению доли населения субъекта Российской Федерации в общей численности населения России, а также численности соответствующих категорий населения.

<sup>15</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»».

<sup>16</sup> Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.

## **Расходы**

**Здравоохранение.** В структуре расходов субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения существенную долю занимают расходы на уплату страховых взносов за неработающее население. В Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ<sup>17</sup> определена методика расчета страхового взноса на одного неработающего гражданина. Согласно данной методике, тариф страхового взноса на обязательное медицинское страхование в субъекте Российской Федерации рассчитывается как произведение тарифа, установленного на уровне 18 864,6 руб., коэффициента дифференциации, определенного для каждого субъекта Российской Федерации, и коэффициента удорожания медицинских услуг. В связи с этим общая сумма расходов бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование оплаты медицинских услуг неработающему населению может быть получена путем перемножения страхового взноса и численности неработающего населения.

Для получения прогнозных значений расходов бюджета субъекта Российской Федерации на медицинское страхование неработающего населения необходимо исходить из некоторых предпосылок. Во-первых, можно предположить, что удорожание медицинских услуг будет происходить в соответствии с уровнем инфляции. Во-вторых, фактические взносы субъекта Российской Федерации на медицинское страхование неработающего населения, как правило, отличаются от рассчитанной по приведенной выше формуле суммы расходов. Для регионов, в которых соответствующая пропорция незначительно превышает единицу, в будущем предполагается ее сохранение на том же уровне. Регионам, где превышение является существенным, необходимо самостоятельно решать, будет ли существующая пропорция сохраняться или изменяться в ту или иную сторону. Для регионов, в которых в настоящий момент пропорция составляет меньше единицы, предполагается ее доведение и сохранение на уровне единицы в будущем.

При прогнозировании доли в ВРП остальных расходов на здравоохранение, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, можно исходить из предположения, что ее изменение будет характеризоваться динамикой численности населения и изменением его структуры.

**Образование.** При прогнозировании расходов на образование на длительный период можно предполагать их зависимость от темпов роста номинального ВВП, а также от изменения численности населения в возрасте от 1 до 17 лет. Данная методика применяется в Канаде при построении долгосрочных прогнозов расходов на образование консолидированных бюджетов провинций и территорий<sup>18</sup>.

Прогноз расходов на образование на период до 2018 г. должен учитывать обязательства субъектов Российской Федерации по исполнению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Так, прогнозные значения расходов на выплату заработной платы работникам в сфере образования могут быть получены путем перемножения прогнозной численности работников в сфере образования, прогнозной средней заработной платы в регионе и установленных Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р нормативов отношения заработной платы в сфере образования к средней заработной плате по региону. Прогноз численности работников в сфере образования может основываться на предпосылке постоянства их отношения к численности населения в возрасте до 17 лет.

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

<sup>18</sup> Canada Fiscal Sustainability Report 2013 ([http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR\\_2013.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013.pdf)).

**Социальное обслуживание.** При построении прогноза расходов субъекта Российской Федерации на социальное обслуживание населения может применяться методология, разработанная Европейской комиссией<sup>19</sup>. Она основывается на предпосылках в отношении нескольких показателей, среди которых будущая численность населения в пожилом возрасте, будущая численность населения, нуждающегося в услугах социального обслуживания, и удорожание услуг социального обслуживания. При построении прогнозов расходов на социальное обслуживание населения Европейской комиссией применяется сценарный подход.

«Демографический сценарий» (*demographic scenario*) основан на предположении, что доля численности населения, нуждающегося в социальном обслуживании, в общей численности населения для каждой возрастной группы в будущем останется неизменной. Поэтому по мере увеличения продолжительности жизни численность населения, пользующегося услугами социального обслуживания, будет расти. Кроме этого, предполагается, что удорожание услуг социального обслуживания будет происходить в соответствии с темпами роста ВВП на душу населения.

Сценарий «высокой ожидаемой продолжительности жизни» (*high life expectancy scenario*) предполагает, что при увеличении ожидаемой продолжительности жизни дополнительные годы жизни будут характеризоваться отсутствием нуждаемости в услугах социального обслуживания. Иными словами, показатель доли населения, нуждающегося в услугах социального обслуживания, в общей численности населения для каждой возрастной группы сдвигается по мере увеличения ожидаемой продолжительности жизни<sup>20</sup>.

Аналогично прогнозу расходов на образование, прогноз расходов на социальное обслуживание на период до 2018 г. должен учитывать обязательства субъектов Российской Федерации по исполнению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Прогноз расходов на выплату заработной платы социальным работникам может быть получен путем перемножения прогнозной численности социальных работников, прогнозной средней заработной платы в регионе и установленных Минтруда России нормативов отношения заработной платы социальных работников к средней заработной плате по региону<sup>21</sup>. Прогноз численности социальных работников может основываться на предпосылке постоянства их отношения к численности населения, получающего услуги социального обслуживания.

**Поддержка экономики.** Долгосрочный прогноз расходов бюджета субъекта Российской Федерации может предполагать сохранение доли таких расходов в ВРП.

**Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ).** При прогнозировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации на ЖКХ можно исходить либо из предположения сохранения их доли в ВРП или в общей структуре расходов, либо, в случае субсидирования платежей населения за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), их постепенное сокращение.

**Выплата пособий по безработице.** При прогнозировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации на выплату пособий по безработице может применяться методология, разработанная Европейской комиссией<sup>22</sup>, включающая усреднение удельных

<sup>19</sup> The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060) / European Commission, 2012 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf)).

<sup>20</sup> The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060). P. 196 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf)).

<sup>21</sup> Приказ Министерства труда РФ от 30.04.2014 № 282 «О плане мероприятий (“дорожной карты”) “Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)”».

<sup>22</sup> The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060).



расходов на выплату пособий по безработице в базовый период времени за три последних года (в российских условиях — с учетом инфляции), а также предпосылки в отношении изменения уровня безработицы в будущем. При этом предполагается постоянство доли получателей пособий по безработице в общей численности безработных и продолжительности периода безработицы.

**Предоставление социальной поддержки по оплате ЖКУ отдельным категориям граждан.** Среди получателей льгот на оплату ЖКУ большая доля приходится на инвалидов и ветеранов труда. В связи с этим расходы бюджета субъекта Российской Федерации на оказание такой поддержки будут определяться динамикой численности соответствующих категорий населения и удорожанием ЖКУ. При этом стоит ожидать, что по мере увеличения продолжительности жизни и старения населения доля инвалидов в общей численности населения, вероятнее всего, будет расти. Чтобы учесть влияние данного фактора, необходимо использовать данные о доле инвалидов в общей численности населения по отдельным возрастным группам. Расчеты могут строиться по тем же сценариям, по которым были представлены рекомендации в рамках прогноза расходов на социальное обслуживание.

**Прочие социальные пособия.** В отношении прочих социальных пособий можно предположить, что в долгосрочной перспективе они будут изменяться под воздействием изменения численности населения и инфляции.

**Прочие расходы бюджета субъекта Российской Федерации.** При прогнозировании прочих расходов бюджета субъекта Российской Федерации можно исходить из предпосылки постоянства их доли в ВРП или в общей структуре расходов в долгосрочной перспективе.

### **СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА**

Прогнозные значения первичного профицита или дефицита бюджета субъекта Российской Федерации могут быть получены как разница между прогнозными значениями доходов и расходов регионального бюджета, за исключением расходов на обслуживание государственного долга.

### **Обслуживание государственного долга**

Для построения прогноза расходов на обслуживание государственного долга необходимо опираться на предпосылки относительно изменения процентной ставки в будущем. В работе Russia's Fiscal Gap выдвигается предположение, что реальная процентная ставка в долгосрочной перспективе будет оставаться неизменной на уровне 3 %, что согласуется со средним уровнем прогнозных значений реальной процентной ставки по странам ОЭСР<sup>23</sup>, которые составляют от 2 до 4 %.

Прогноз значений ставки, по которой субъект Российской Федерации будет обслуживать региональный долг, может быть рассчитан на основе значений реальной процентной ставки для обслуживания федерального госдолга. Для этого рассчитывается среднее отклонение реальной ставки заимствований на региональном уровне от реальной ставки заимствований на федеральном уровне за относительно длительный период времени (не менее десяти лет), которое затем складывается с прогнозными значениями реальной ставки федеральных заимствований. Полученное значение процентной ставки затем должно быть скорректировано с учетом изменения уровня инфляции. А ее произведение на уровень регионального долга дает искомый объем расходов на обслуживание госдолга регионов.

---

<sup>23</sup> Long-term growth scenarios / OECD, 2013 ([http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2012\)77&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2012)77&docLanguage=En)).

### Объем государственного долга

Объем регионального долга на конец рассматриваемого финансового года рассчитывается как сумма долга на начало года, первичного дефицита в соответствующем году и расходов на его обслуживание.

### Оценка фискального разрыва

Основным результатом построения бюджетного прогноза на долгосрочный период должно стать получение величины фискального разрыва. Эта величина представляет собой разницу между приведенными стоимостями будущих расходов и доходов бюджета и показывает количественную оценку изменений, которые необходимо применить в отношении текущих параметров бюджета, чтобы обеспечить заданный (желаемый) уровень долговой нагрузки к определенному моменту времени. Изменения могут принимать форму повышения доходов, сокращения расходов (за исключением расходов по обслуживанию долга) или комбинацию этих мер. Если при положительном значении фискального разрыва меры по корректировке бюджетной политики будут откладываться, то это приведет к неконтролируемому росту долга и трудностям финансирования расходных обязательств.

Показатель фискального разрыва может быть рассчитан как на конечном, так и на бесконечном периоде времени. Для оценки устойчивости региональной политики интерес представляет расчет фискального разрыва на конечном интервале, который может составлять от 30 до 50 лет.

На конечном интервале времени формула расчета фискального разрыва принимает следующий вид:

$$\Delta = \frac{D_t - \prod_{i=1}^k \left( \frac{1}{1+i_{t+i}} \right) d^* \bar{Y}_{t+k} - \sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left( \frac{1}{1+i_{t+j}} \right) PB_{t+i}}{\sum_{i=1}^k \prod_{j=1}^i \left( \frac{1}{1+i_{t+j}} \right) \bar{Y}_{t+i}},$$

где  $D$  — уровень долга,  $i$  — процентная ставка обслуживания долга,  $d^*$  — отношение долга к ВВП на конец периода (как правило, в качестве этого значения принимается текущее отношение долга к ВВП или то значение, которое государство/регион хочет достичь на конец периода),  $PB$  — значение первичного дефицита/профицита бюджета,  $\bar{Y}$  — прогнозные значения ВВП<sup>24</sup>.

Положительное значение фискального разрыва отражает то, на сколько (в процентах от ВВП) необходимо ежегодно сокращать дефицит бюджета, чтобы обеспечить сохранение уровня долга на текущем уровне. Отрицательное значение фискального разрыва показывает возможности для ежегодного увеличения расходов или сокращения доходов бюджета.

### Анализ чувствительности

Важным моментом при построении долгосрочного бюджетного прогноза и оценки бюджетной устойчивости является проведение анализа чувствительности полученных результатов к изменениям тех или иных параметров, использованных в расчетах. Если незначительные изменения исходных параметров приводят к существенным или не поддающимся

<sup>24</sup> Canada Fiscal Sustainability Report 2013. P. 43 ([http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR\\_2013.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013.pdf)).

интерпретации изменениям показателя фискального разрыва, то это говорит о ненадежности результатов используемой модели. В то же время, если корректировка предпосылок приводит к предсказуемому изменению расчетного показателя фискального разрыва, которое можно аргументированно объяснить, то предлагаемая модель может применяться для оценки бюджетной устойчивости субъекта Российской Федерации.

Анализ чувствительности может быть основан на внесении корректировок в демографический и экономический варианты прогнозов.

Для оценки чувствительности результатов на изменение предпосылок в отношении **демографического развития** можно произвести прогноз на основе двух других альтернативных сценариев, предполагающих более благоприятные и менее благоприятные варианты демографического развития по сравнению с базовым сценарием.

В рамках сценария, предполагающего менее благоприятный для бюджетной системы вариант демографического развития, можно основываться на предпосылках более низкого, чем в базовом сценарии, суммарного коэффициента рождаемости, более высокого уровня ожидаемой продолжительности жизни и более низких темпов миграционного прироста. Прогноз, основанный на данных предпосылках, должен привести к увеличению показателя фискального разрыва в связи с тем, что в рамках такого сценария расходы бюджета будут расти быстрее, чем в рамках базового сценария.

Напротив, более благоприятный по сравнению с базовым вариант демографического развития, предполагающий более высокие показатели суммарного коэффициента рождаемости, менее высокие уровни ожидаемой продолжительности жизни и более высокие темпы миграционного прироста, должен привести к снижению показателя фискального разрыва в связи с сокращением расходов, зависящих от демографических факторов.

Для оценки чувствительности полученных результатов на изменение **экономических показателей** можно произвести построение долгосрочного бюджетного прогноза, основываясь на предпосылках более (менее) высоких темпов экономического роста и более (менее) высоких процентных ставок обслуживания регионального долга. Прогноз на основе сценариев, предполагающих более высокие темпы роста экономики или менее высокие ставки обслуживания регионального долга, должен привести к снижению показателя фискального разрыва. Напротив, менее высокие темпы роста ВРП или более высокие процентные ставки приведут к еще большему увеличению показателя фискального разрыва для субъекта Российской Федерации.

Анализ чувствительности может быть произведен и по другим параметрам, включенным в модель с тем, чтобы оценить, какие факторы оказывают наибольшее влияние на показатель фискального разрыва.

Таким образом, долгосрочное бюджетное прогнозирование является важным инструментом стратегического бюджетного планирования, позволяющим оценить устойчивость бюджетной системы в долгосрочной перспективе при предположении сохранения основных характеристик бюджетно-налоговой политики в будущем в условиях изменения ключевых демографических, микро- и макроэкономических параметров. Если сохранение действующей бюджетно-налоговой политики позволит обеспечить достаточный уровень доходов региональных бюджетов и избежать неконтролируемого наращивания дефицита бюджета и государственного долга, то такая политика может быть охарактеризована как устойчивая. В противном случае это будет означать, что бюджетная устойчивость отсутствует, и в будущем потребуется коррекция текущего фискального режима.

**Библиография**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”».
2. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
4. Приказ Министерства труда РФ от 30.04.2014 № 282 «О плане мероприятий («дорожной карты») “Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)”».
5. Методические рекомендации по заполнению формы и к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (форма 2П).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».
7. Шахова Г. Я. Современные тенденции в методологии бюджетного прогнозирования. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 4.
8. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период» [Электронный ресурс] / «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PNPA;n=7744>.
9. Предположительная численность населения Российской Федерации. [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140095525812](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140095525812).
10. Australia to 2050: future challenges [Электронный ресурс] / Australian Government the Treasury. Режим доступа: [http://archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR\\_2010.pdf](http://archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR_2010.pdf).
11. Canada Fiscal Sustainability Report 2013 [Электронный ресурс] / The Parliamentary Budget Officer. Режим доступа: [http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR\\_2013.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/FSR_2013.pdf).
12. Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. J. et al. Russia's Fiscal Gap [Электронный ресурс] / The National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <http://www.nber.org/papers/w19608>.
13. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010–2060) [Электронный ресурс] / European Commission. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf).
14. Long-term Growth Scenarios [Электронный ресурс] / OECD 2013. Режим доступа: [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2012\)77&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2012)77&docLanguage=En).
15. Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections [Электронный ресурс] / DESA. Режим доступа: [http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/WPP2004\\_Vol3\\_Final/Chapter6.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/WPP2004_Vol3_Final/Chapter6.pdf).
16. Preparing Migration Data for Subnational Population Projections [Электронный ресурс] / DESA. Режим доступа: [http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration\\_publications/UN\\_1962\\_MigrationData.pdf](http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migration_publications/UN_1962_MigrationData.pdf).
17. Russian Federation. Fiscal Transparency Evaluation. May 2014 [Электронный ресурс] / IMF Country Report № 14/134. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14134.pdf>.
18. Raftery A. Bayesian Population Projections for the United Nations [Электронный ресурс] / Cornell University Library. Режим доступа: <http://arxiv.org/pdf/1405.4708.pdf>.
19. The Benefits of Long-term Fiscal Projections [Электронный ресурс] / OECD Policy Brief. 2009. Режим доступа: <http://78.41.128.130/dataoecd/40/26/43836144.pdf>.
20. The Cohort Component Method for Making Population Projections [Электронный ресурс] / DESA. Режим доступа: <http://www.un.org/esa/population/techcoop/PopProj/module1/chapter2.pdf>.