

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ  
ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ПО ДОЛГОСРОЧНОМУ БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ**

**1. Условия разработки и применения долгосрочного  
бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации  
и муниципальных образованиях**

В соответствии со [статьей 11](#) Федерального закона N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28 июня 2014 года бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период) относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках прогнозирования.

При этом практическое значение бюджетного прогноза на долгосрочный период шире непосредственно прогнозирования и затрагивает иные области, в том числе связанные с определением предельных объемов финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ, общих ресурсных ограничений для иных документов стратегического планирования, содержит элементы целеполагания, планирования и программирования.

Так, в условиях высокой неопределенности внешних и внутренних факторов, определяющих и влияющих на темпы и качество социально-экономического развития, формирование бюджетных прогнозов на долгосрочный период (на вариантной основе) не может и не должно ограничиваться исключительно экстраполяцией действующих норм и механизмов налогово-бюджетной, долговой политик, подходов к межбюджетному регулированию, но, одновременно с этим, предлагать и системные действия, направленные на обеспечение сбалансированности бюджетов, повышения эффективности соответствующей работы.

В соответствии со [статьей 170.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют долгосрочное бюджетное планирование путем формирования бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, содержащего прогноз основных характеристик консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных программ субъекта Российской Федерации на период их действия, иные показатели, характеризующие консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, а также основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Для муниципальных образований реализация соответствующих требований бюджетного законодательства Российской Федерации определяется решением представительных органов местного самоуправления (на добровольной основе).

Долгосрочное бюджетное планирование, то есть, разработка, практическое использование, система мониторинга бюджетных и иных финансовых показателей является необходимым условием для формирования как методологических, так и непосредственно применяемых процедур прогнозирования и профилактики бюджетных рисков, исходя из чего данные вопросы являются взаимосвязанными и комплексными.

При этом проект бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на соответствующий период.

В отношении Российской Федерации ("федерального" бюджетного прогноза) положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотренные [статьей 170.1](#) (по долгосрочному бюджетному планированию) вступают в силу в 2015 году.

Для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответствующие нормы бюджетного законодательства, определяющие сроки, условия и порядок долгосрочного бюджетного планирования, вступают в силу в иное время.

Так, в соответствии с Федеральным [законом](#) N ФЗ-273 от 30 сентября 2015 года "Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

Федерации и признании утратившей силу [статьи 3](#) Федерального закона "О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации" приостанавливается действие [пунктов 5 и 6 статьи 170.1](#) Кодекса (в части субъектов Российской Федерации и муниципальных образований).

Исходя из этого, разработка бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период в 2015 году является необязательной и может быть осуществлена в следующем бюджетном цикле (при формировании бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования на очередной финансовый год (и плановый период)).

В случае принятия высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления) решения о неразработке бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период, необходимость в утверждении указанного бюджетного прогноза в течение двух месяцев со дня официального опубликования закона о бюджете субъекта Российской Федерации (решения о местном бюджете) на 2016 год отсутствует.

На сегодняшний день бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период не утвержден, равно как и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период <1>.

-----  
<1> Соответствующий проект постановления Правительства Российской Федерации о порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.

Данные обстоятельства создают определенные сложности для выработки скоординированной политики в области долгосрочного бюджетного планирования, подходов к оценке и профилактике бюджетных рисков в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в том числе в связи с отсутствием должных навыков и завершенных примеров решения сопоставимой задачи на федеральном уровне в случае желания обеспечить полноценную реализацию [статьи 170.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации именно в 2015 году.

Дополнительные сложности могут быть связаны в том числе и с тем, что в текущем финансовом году федеральный бюджет формируется только на 2016 год, включая и приостановку "бюджетных правил". Данное обстоятельство в значительной мере ограничивает возможности прогнозирования последовательно для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отношении объемов соответствующих межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней бюджетной системы, изменений законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, реализации отдельных мероприятий в части сокращения долговой нагрузки субнациональных бюджетов.

В отношении бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период также понадобился переходный этап, обеспечивающий требуемое расширение горизонтов бюджетного планирования, начиная только с 2016 года.

Так, в соответствии с [постановлением](#) Правительства Российской Федерации N 914 от 31 августа 2015 года в текущем году бюджетный прогноз Российской Федерации разрабатывается на период до 2030 года, а начиная с очередного финансового года - на восемнадцатилетний период с прогнозированием отдельных показателей на пятидесятилетний срок.

Однако даже в этих условиях представляется возможным обеспечить разработку, принятие и реализацию бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (бюджетного прогноза муниципального образования) на долгосрочный период, в том числе с помощью настоящих Методических рекомендаций.

В общем виде последовательность действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке бюджетного прогноза на долгосрочный период должна выглядеть следующим образом:

1. Утверждение порядка разработки и реализации бюджетного прогноза субъекта

Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (включая определение сроков действия, состава и структуры прогноза).

2. Утверждение порядка разработки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (синхронизированного по срокам, условиям и содержанию с аналогичным порядком по бюджетному прогнозу).

3. Разработка прогноза социально-экономического развития (предваряемых сценарными условиями) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (на вариантной основе, учитывающей наиболее вероятные сценарии изменения качественных и количественных показателей экономики).

4. Утверждение прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (на вариантной основе).

5. Разработка бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (на основе и с учетом прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период).

6. Утверждение бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (включая предельные объемы финансового обеспечения государственных программ субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев после опубликования закона (решения) о бюджете.

7. Практическая реализация инструментов долгосрочного бюджетного планирования, оценки и профилактики бюджетных рисков, учет соответствующих данных, стратегий, механизмов при реализации иных направлений политики социально-экономического развития.

Последовательность, соблюдение этапов проведения указанной работы в сфере долгосрочного бюджетного планирования, обособление "рамочных" и регулярно используемых материалов и правовых актов, является принципиальным фактором, определяющим эффективность формируемой системы долгосрочного планирования исходя из потенциальных и "программируемых" финансовых возможностей соответствующего административно-территориального образования.

Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" полностью вступает в силу начиная с 1 января 2017 года. Исходя из этого, до наступления указанного срока отсутствует необходимость обязательной разработки соответствующих прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) на долгосрочный период строго на основе прогноза социально-экономического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

Таким образом, на сегодняшний день не существует значимых формальных ограничений для органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления по организации и внедрению долгосрочного бюджетного планирования на базе рамочных положений [статьи 170.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации и [Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации"](#).

Кроме того, ввиду отсутствия детализации соответствующих норм в федеральном законодательстве, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обладают исключительно широкими возможностями по выработке собственной, в наибольшей мере отвечающих целям и задачам социально-экономического развития, налогово-бюджетной и долговой политики, межбюджетного регулирования, модели долгосрочного бюджетного планирования.

В целом набор нормативных правовых актов должен регулировать вполне конкретные вопросы, отраженные в далее следующей таблице (таблица 1).

Таблица 1

Общая система правовых актов субъектов Российской Федерации  
(органов местного самоуправления) в сфере долгосрочного  
бюджетного планирования, оценки и профилактики рисков

Наименование акта	Цели и задачи	Минимальное содержание	Дополнительное (оптимальное) содержание
Порядок разработки прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период	Определение периода действия, условий актуализации, состава показателей, основных вариантов прогноза социально-экономического развития, формирование основы для разработки иных документов стратегического планирования, формирование механизма его координации с другими документами социально-экономического развития	сроки подготовки промежуточных материалов и итогового прогноза; порядок межведомственного взаимодействия участников разработки прогноза; период, на который разрабатывается прогноз; условия и порядок актуализации и продления периода действия прогноза; состав прогнозируемых показателей.	описание и разработка конкретных вариантов (не менее трех, учитывающих консервативный, базовый и целевой <1> сценарии развития событий); системное разделение факторов и явлений, оказывающих значимое воздействие на уровень и качество социально-экономического развитие на внешние (неконтролируемые) и внутренние (управляемые); максимальные сроки прогнозирования; обеспечение полной координации и соответствия с бюджетным прогнозом и институциональная практическая ценность (детально определенная) применения прогноза в процессе разработки, реализации и контроля прочих документов стратегического планирования.
Порядок разработки бюджетного прогноза на долгосрочный период	Определение периода действия, условий актуализации, состава показателей, основных вариантов бюджетного прогноза, установление предельных объемов финансового обеспечения долгосрочных обязательств, включая механизм его (прогноза) координации с другими документами социально-	сроки подготовки промежуточных материалов и итогового прогноза; порядок межведомственного взаимодействия участников разработки прогноза; период, на который разрабатывается прогноз; условия и порядок актуализации и продления периода действия прогноза;	описание и разработка конкретных вариантов (не менее трех, учитывающих консервативный, базовый и целевой сценарии развития событий); основные направления налоговой, бюджетной и долговой политик, межбюджетного регулирования на долгосрочный период; классификация, оценка (на основе прогнозируемых параметров) основных бюджетных рисков и меры по их профилактике;

	экономического развития	состав прогнозируемых показателей; объемы финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ; основные характеристики бюджетов бюджетной системы.	подходы, принципы, условия, цели и задачи корректировки налогово-бюджетной и долговой политик, межбюджетного регулирования в случае реализации того или иного варианта прогноза; предметное и реализуемое описание применения бюджетного прогноза в бюджетном процессе и разработке и исполнении документов стратегического планирования.
Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период	Определение наиболее вероятных сценариев социально-экономического развития на долгосрочный период, выявление основных структурных и качественных изменений экономики, разработка основы для иных документов стратегического планирования, включая отраслевые стратегии	основные макроэкономические показатели (в том числе добавленная стоимость, уровень инфляции, численность и структура населения, фонд оплаты труда, прибыль организаций и так далее); основные гипотезы и предпосылки, использованные для разработки прогноза; показатели, отражающие перспективы развития основных отраслей экономики (видов экономической деятельности).	общее обоснование, методология и система применения нескольких вариантов прогноза (консервативного, базового и целевого); описание подходов и методов повышения эффективности использования внутренних факторов социально-экономического развития; концепция, общее содержание и план проведения структурных реформ социально-экономического развития; подходы и условия реализации государственной (муниципальной политики), направленной на социально-экономическое развитие.
Бюджетный прогноз на долгосрочный период	Оценка основных параметров бюджетов бюджетной системы, структуры доходов, расходов и долга, условий межбюджетного регулирования, налоговой, бюджетной, долговой политики, выявление основных бюджетных рисков (и их профилактика), установление финансовых	основные характеристики бюджетной системы; объемы финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ; укрупненная структура бюджетных доходов; укрупненная структура бюджетных расходов; базисные подходы к	общее обоснование, методология и система применения нескольких вариантов прогноза (консервативного, базового и целевого); классификация, оценка, а также меры профилактики бюджетных рисков; детальная структура доходов, расходов и долга; обоснованные и детализированные подходы, цели, задачи, ожидаемые результаты реализации

	<p>параметров документов стратегического планирования долгосрочных обязательств.</p>	<p>для реализации налогово-бюджетной и долговой политик.</p>	<p>налоговой, бюджетной и долговой политик, межбюджетного регулирования; установление конкретных принципов достижения целевых параметров бюджетной системы, равно как и значений самих параметров.</p>
--	--	--	--

-----  
<1> Здесь и далее наименование вариантов долгосрочных прогнозов использованы по аналогии с [постановлением](#) Правительства Российской Федерации N 914 от 31 августа 2015 года.

Ключевой задачей нормативно-правового регулирования долгосрочного бюджетного планирования является обеспечение взаимной координации и непротиворечивости долгосрочных бюджетных прогнозов со всей совокупностью документов стратегического планирования, а также бюджетным процессом в целом.

Соответствующие положения, уточняющие и развивающие непосредственные требования Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации могут быть также внесены в законы субъекта Российской Федерации или муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения и бюджетный процесс (в ряде случаев подобные акты имеют наименование "О бюджетном процессе"). Данный вариант является предпочтительным, поскольку в этом случае бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период может быть интегрирован в бюджетный процесс наравне с прочими обязательными документами и инструментами, предусмотренными действующим бюджетным законодательством, включая прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной и налоговой политики, государственные и муниципальные программы.

Бюджетным кодексом Российской Федерации ([статья 170.1](#)) установлено, что бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации разрабатывается каждые 6 лет на период не менее 12 лет. Для бюджетных прогнозов муниципальных образований определено, что они (прогнозы) составляются (разрабатываются) каждые 3 года на срок не менее 6 лет. Однако конкретные сроки действия бюджетных прогнозов должны определяться в зависимости от конкретных целей и задач долгосрочного бюджетного планирования в административно-территориальном образовании, специфики социально-экономической ситуации, накопленного опыта управления общественными финансами, указанные сроки могут быть уточнены и синхронизированы с иными документами стратегического планирования.

Сами законодательные акты субъектов Российской Федерации и правовые акты представительных органов местного самоуправления могут регулировать следующие вопросы:

1. Определять точные сроки (и даты), на которые распространяется долгосрочный бюджетный прогноз, когда (в какой очередности) осуществляется внесение изменений (уточнений) в него, а также продления периода прогнозирования (в пределах, определенных Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации).

2. Устанавливать исчерпывающие обстоятельства для внесения изменений (уточнений) в долгосрочный бюджетный прогноз.

3. Уточнять (дополнять) состав показателей и положений долгосрочного бюджетного прогноза, в том числе (при необходимости отдельно для отдельных элементов данного прогноза).

4. Определять полномочия финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по разработке долгосрочных бюджетных прогнозов.

5. Уточнять общие требования к порядку, срокам разработки и содержанию долгосрочных прогнозов социально-экономического развития (при необходимости отдельно для отдельных элементов данного прогноза).

6. Устанавливать общие требования к публичности и прозрачности процедуры разработки и утверждения долгосрочного бюджетного прогноза.

7. Уточнять сроки и общий порядок применения долгосрочного бюджетного прогноза в рамках бюджетного процесса, формирования и рассмотрения бюджетной отчетности.

В свою очередь порядки разработки и утверждения долгосрочных бюджетных прогнозов (подзаконные акты) призваны регулировать следующие вопросы:

детализованную структуру долгосрочного бюджетного прогноза, требования к содержанию отдельных разделов, элементов и приложений (включая, например, количество учитываемых отчетных периодов);

состав, условия формирования, сроки подготовки и ответственных за предоставление в

части исходных данных для разработки долгосрочного бюджетного прогноза;  
конкретные требования к порядку, условиям публикации и общественного (экспертного) обсуждения долгосрочного бюджетного прогноза;

график (помесичный и "связанный" с процессом формирования проекта бюджета субъекта Российской Федерации или проекта местного бюджета) разработки и утверждения долгосрочного бюджетного прогноза, включая распределение прав и ответственности между участниками данного процесса;

особенности отражения (уровень детализации) расходов, доходов, структуры государственного и муниципального долга, степени точности их прогнозирования в зависимости от периода оценки;

значение конкретных параметров, индикаторов, иных факторов, являющихся основанием для уточнений, изменений долгосрочных бюджетных прогнозов.

Оптимальные с точки зрения настоящих Методических рекомендаций подходы к нормативному правовому регулированию процесса разработки, утверждения, практического использования долгосрочных бюджетных прогнозов приведены далее.

Основной выбор оптимального механизма долгосрочного бюджетного планирования должен осуществляться исходя из принятия конкретных решений по следующим базовым элементам долгосрочных бюджетных прогнозов:

1. Период, на который разрабатывается долгосрочный бюджетный прогноз.

2. Условия, сроки и основания для изменений, уточнений и продления срока действия долгосрочного бюджетного прогноза.

3. Состав прогнозируемых на долгосрочный период бюджетных и иных показателей.

4. Практическое применение долгосрочного бюджетного прогноза, в том числе при формировании проекта бюджета субъекта Российской Федерации (проекта местного бюджета), разработке (внесении изменений) документов стратегического планирования, включая государственные и муниципальные программы, принятие решений о реализации (изменений условий и сроков реализации) отдельных масштабных проектов, оказывающих существенное воздействие на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

5. Характеристики основных вариантов (и подвариантов) долгосрочного прогноза социально-экономического развития, иных факторов, применяемых для долгосрочного бюджетного планирования, включая их классификацию в зависимости от степени влияния на сбалансированность бюджетов в долгосрочной перспективе.

6. Определение состава и порядка учета бюджетных рисков, условий их учета в рамках долгосрочного бюджетного прогноза.

7. Выработка основных принципов и подходов к формированию и реализации налоговой, бюджетной и долговой политик в долгосрочном периоде, в том числе в случаях изменения социально-экономической ситуации и иных факторов.

8. Механизм оценки реализации (оценки достоверности) долгосрочного бюджетного прогноза на различных этапах.

9. Порядок учета и степень детализации прогнозируемых на долгосрочный период расходов бюджетов бюджетной системы.

10. Особенности прогнозирования инструментов межбюджетного регулирования (в том числе на различные периоды).

11. Порядок координации долгосрочного бюджетного прогноза и иных документов стратегического планирования, в том числе включающих в себя финансовые показатели (государственные и муниципальные программы).

## 2. Основные цели и задачи долгосрочного бюджетного планирования, оценки и профилактики бюджетных рисков

Долгосрочное бюджетное планирование является необходимым условием для проведения ответственной налогово-бюджетной и долговой политики, межбюджетного регулирования, повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными)

финансами, особенно в условиях перехода на программно-целевой метод формирования и исполнения бюджетов.

Наличие долгосрочных (то есть, на срок не менее 6 лет) прогнозов и оценок ключевых показателей бюджетов бюджетной системы создает условия для принятия обоснованных решений при формировании проекта бюджета на очередной финансовый год (и на плановый период), позволяет учитывать их последствия с точки зрения влияния на сбалансированность бюджетов будущих периодов, заблаговременно оценивать и предотвращать бюджетные риски.

Эффективность использования долгосрочного бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований при этом будет во многом определяться качеством применяемого в этих целях нормативно-правового регулирования, содержанием долгосрочных бюджетных прогнозов, их обоснованностью, полнотой оценки бюджетных рисков и угроз устойчивости бюджетов, наличием предсказуемых, формализованных и прозрачных механизмов корректировки налогово-бюджетной и долговой политик в случае изменения социально-экономической и финансовой ситуации, что предопределяет актуальность оказания методологической поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в рамках настоящих Методических рекомендаций.

Базовой целью долгосрочного бюджетного планирования является обеспечение предсказуемости развития бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволяет оценивать на вариантной основе долгосрочные тенденции изменений объема и структуры доходов и расходов бюджетов, структуры и условий привлечения и обслуживания заимствований, перспектив межбюджетного регулирования, а также выработать на их основе соответствующие меры, направленные на повышение эффективности функционирования бюджетной системы, ее роли в стимулировании социально-экономического развития, решении иных стратегических задач.

Соответственно, к задачам (и этапам внедрения) долгосрочного бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях можно отнести:

- создание нормативно-правовой базы долгосрочного бюджетного планирования;
- формирование системы исходных данных для составления долгосрочных бюджетных прогнозов (на основе прогнозов социально-экономического развития, в том числе в различных вариантах);
- выработка подходов к оценке бюджетных рисков, их классификации и порядку учета в рамках долгосрочного бюджетного планирования и бюджетного процесса (включая ограничение объемов финансового обеспечения государственных и муниципальных программ с учетом прогнозируемых финансовых возможностей);
- создание процедуры, обеспечивающей публичность и прозрачность долгосрочного бюджетного планирования;
- определение основных тенденций изменения показателей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (включая бюджеты городских округов, муниципальных районов, поселений);
- создание системы обеспечения сбалансированности бюджетов в долгосрочном периоде (выработка системы мер корректировки налогово-бюджетной и долговой политики в целях сохранения долгосрочной сбалансированности);
- учет последствий планируемых структурных реформ, документов стратегического планирования, проектов, оказывающих существенное воздействие на сбалансированность бюджетов будущих периодов;
- разработка и применение правил корректировки (уточнений) долгосрочных бюджетных прогнозов (бюджетных стратегий).

Так, нормативно-правовые основы долгосрочного бюджетного планирования должны регламентировать сроки, условия и порядок разработки, утверждения, корректировки соответствующих долгосрочных бюджетных прогнозов, распределение прав и ответственности между соответствующими органами публичной власти, уточнять (определять) содержание соответствующих документов, а также регулировать технологию применения долгосрочных бюджетных прогнозов с точки зрения осуществления бюджетного процесса, разработки, изменения, реализации и контроля за реализацией иных документов стратегического

планирования.

Основным источником сведений, гипотез, планов и проектов для реализации долгосрочного бюджетного планирования являются концепции, стратегии социально-экономического развития, долгосрочные прогнозы социально-экономического развития, планы и программы достижения конкретных стратегических целей. При этом базой для прогнозирования бюджетных показателей будет с необходимостью выступать именно прогноз социально-экономического развития соответствующего административно-территориального образования на требуемый период, содержащий также всю совокупность сведений, применяемых для расчета доходов, расходов, условий привлечения и обслуживания заемных средств и прочих показателей долгосрочного бюджетного прогноза.

Тем самым, полноценному внедрению долгосрочного бюджетного планирования должна предшествовать работа по созданию системы прогнозирования социально-экономического развития в целом.

Оценка бюджетных рисков, угроз несбалансированности бюджетов в долгосрочном периоде является одной из наиболее содержательных задач долгосрочного бюджетного прогнозирования. Оптимальное решение в данной области должно позволить определить конкретные значения и условия достижения целого ряда параметров бюджетов, включая минимальные (в случае реализации негативного сценария социально-экономического развития) бюджетные доходы, дополнительные расходные обязательства, обусловливаемые изменением уровня цен на товары, работы и услуги, демографическими, иными социально-экономическими и прочими факторами, оптимальный объем финансовых ресурсов, который может быть распределен на период, выходящий за пределы планового, а также обеспечить возможность разработки и принятия соответствующих мер профилактического характера.

При этом, для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как в целом, так и для отдельных групп административно-территориальных образований (сформированных, например, по доле преобладающей отрасли экономики, доле межбюджетных трансфертов в доходах, объему и структуре долга или иным признакам), существуют свои специфические параметры, определяющие наиболее эффективную систему прогнозирования и профилактики бюджетных рисков.

Сбалансированность бюджетов (как часть стратегии антирисковой политики) в долгосрочном периоде - не менее важный элемент долгосрочного бюджетного планирования, в свою очередь, должна достигаться не только за счет обеспечения координации между прогнозируемыми бюджетными доходами и расходными обязательствами в долгосрочном периоде, но и применением специальных механизмов, компенсирующих дефицит финансовых ресурсов в случае негативного воздействия внешних факторов по аналогии с "бюджетными правилами", используемыми в тех же целях для федерального бюджета. При этом, разумеется, вместо изменения мировых цен на энергоресурсы, экспортируемые Российской Федерацией, будут применяться иные показатели и индикаторы, актуальные для конкретного публично-правового образования.

Прозрачность и открытость являются как имманентно присущими долгосрочным бюджетным оценкам, поскольку раскрывают перспективы состояния общественных финансов, соответствующие изменения условий налогообложения, приоритетов в использовании бюджетных средств, так и связанными с самим процессом формирования бюджетных прогнозов на долгосрочный период.

Во втором случае речь идет о процессе формирования долгосрочного бюджетного прогноза, доступности основных подходов, гипотез, исходных данных, применении строго регламентированных и (или) просто востребованных процедур обсуждения соответствующих материалов, в том числе с использованием таких институтов, как общественные и экспертные советы, проведение различных парламентских мероприятий, работы "Открытого правительства".

В результате указанных мер должны быть, во-первых, разъяснены все основные подходы и результаты прогнозирования долгосрочных тенденций развития бюджетной системы, а во-вторых, сформированы основные группы поддержки выбранного стратегического направления управления общественными (государственными и муниципальными) финансами.

Не менее важно, чтобы бюджетное прогнозирование не было пассивным, то есть не

ограничивалось только и исключительно "переложением" прогнозируемых показателей социально-экономического развития в финансовые, но и основывалось на стратегических подходах, целевых параметрах развития бюджетной системы. Фактически речь идет об итерационном, последовательном и взаимосвязанном подходе к планированию и прогнозированию как в сфере социально-экономического развития, так и в отношении налогово-бюджетной и долговой политик, включая и межбюджетное регулирование.

То есть, недостаточно просто определить объем дефицита финансовых ресурсов в случае реализации негативных сценариев, но и апробировать соответствующие механизмы, обеспечивающие достижение сбалансированности бюджетов и в этих условиях, реализовать комплекс мер, направленных на повышение бюджетной устойчивости.

Важнейшим элементом долгосрочного бюджетного прогноза должен стать механизм учета финансово-экономических последствий реализации всей совокупности документов стратегического планирования, а также отдельных масштабных проектов. Тем самым будет задействован механизм единого подхода к управлению общественными финансами, учитывающего изменения нормативно-правовой, хозяйственной, социальной, политической и иных сфер деятельности с точки зрения их влияния на расходные обязательства и возможности их финансового обеспечения.

Подходы к решению указанных задач, в том числе их более подробное описание, представлены в соответствующих разделах настоящей работы.

Как отмечалось ранее, в настоящее время соответствующий в полной мере требованиям Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период отсутствует. Вместе с тем, для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований существует возможность использования ряда иных подходов и методов разработки собственных долгосрочных прогнозов.

Так, допустимо формальное применение прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденного Правительством Российской Федерации в 2013 году (на период до 2030 года), с помощью которого, в рамках экстраполяции соответствующих показателей на основе актуальных сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, так и иных подходов и гипотез, могут быть получены необходимые макроэкономические параметры на долгосрочный период.

Помимо этого, можно воспользоваться прогнозами и оценками, разрабатываемыми международными финансовыми организациями, отечественными экспертными и научными организациями и сообществами, которые также предлагают долгосрочные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации.

Не менее, но даже более точным может быть и вариант полной самостоятельной разработки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации или муниципального, учитывающий конкретные обстоятельства и условия развития на данной территории.

Для реализации одного из предлагаемых решений необходимо и достаточно будет (определив предварительно период, на который должен быть разработан бюджетный и социально-экономический прогнозы), на основе актуальных показателей социально-экономического развития на период до 2018 года осуществить соответствующую корректировку показателей прогноза на требуемый период (например, до 2030 года) исходя из соотношений конкретных (годовых) параметров, приведенных к новым базовым условиям.

Важно отметить, что в 2014 - 2015 годах официальные и иные оценки состояния и перспектив социально-экономического развития Российской Федерации неоднократно уточнялись с точки зрения ухудшения основных показателей и параметров, что существенно повышает актуальность разработки собственных оценок и прогнозов органами государственной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) даже в отсутствие аналогичных документов федерального уровня.

Предпосылками уточнения оценок явились как общие наблюдаемые тенденции в последние годы замедления темпов экономического развития, так и целая совокупность

обстоятельств внешнего характера, включая значительное снижение мировых цен на энергоресурсы, введение ряда санкций в отношении Российской Федерации и российских компаний. Вследствие этого наблюдалось последовательное сокращение поступлений доходов по налогам и сборам как в федеральный бюджет, так и в бюджеты бюджетной системы в целом, относительно ранее ожидаемых.

При этом в настоящее время бюджетный процесс осуществляется на основе и с учетом государственных (муниципальных) программ, то есть документов, непосредственно определяющих индикативные объемы финансового обеспечения соответствующих целей и задач органов управления публично-правовых образований, а также необходимых мероприятий, измеряемых с помощью системы этих показателей (индикаторов). Исходя из этого, точность оценок основных характеристик бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, особенно принимая во внимание, что значительная часть доходов их бюджетов формируется за счет безвозмездных перечислений из федерального бюджета, непосредственно определяет достоверность и, буквально, исполнимость соответствующих программ и иных документов стратегического планирования.

Переход на долгосрочное стратегическое планирование в целом и применение института государственных программ в частности требуют существенного повышения качества, обоснованности и точности планирования, оценки финансовых ресурсов, необходимых для исполнения соответствующих задач и достижения приоритетных целей социально-экономического развития.

Указанное, в первую очередь, актуально в отношении объемов финансового обеспечения государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ), соответствующие финансовые показатели которых являются важной и неотъемлемой частью данных документов, равно как и необходимым условием внедрения программно-целевого метода в формировании и исполнении бюджетов. В ином случае возникнет необходимость регулярного (раз в год и даже чаще) пересмотра как соответствующих ресурсов на их (программ) реализацию, так и сроков достижения и значений самих целевых показателей и индикаторов, что, таким образом, приведет к потере основных преимуществ использования программ в рамках бюджетного процесса.

При этом, если более благоприятные условия исполнения бюджетов (сравнительно с прогнозируемыми, ожидаемыми условиями) могут быть учтены в рамках реализации разовых, не долгосрочных, ограниченных во времени мероприятий и проектов, накопления соответствующих резервов для будущих периодов, то ухудшение социально-экономической и финансовой ситуации с неизбежностью приведет к пересмотру ранее намеченных целей. Это обстоятельство обуславливает необходимость первоочередного учета и прогнозирования соответствующих рисков реализации и развития негативных тенденций.

Возросшая за последние годы долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в совокупности с резким изменением доступности и стоимости обслуживания заемных ресурсов также являются дополнительным аргументом в пользу развития системы прогнозирования и, главное, практического применения оценки и профилактики рисков при разработке и реализации документов долгосрочного стратегического планирования и бюджетов (таблица 2).

Таблица 2

## Динамика государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, млрд. рублей

	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015
субъекты Российской Федерации	1 172	1 351	1 737	2 089
муниципальные образования	215	245	289	313

Практически двукратный рост долговых обязательств, особенно в современных условиях, существенно повышает актуальность прогнозирования перспективных условий рефинансирования привлеченных средств, в том числе при реализации различных сценариев.

Кроме того, недостаточная определенность в конкретных объемах межбюджетных трансфертов, особенно в долгосрочной перспективе, незавершенный процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти, также дают основания для скорейшей организации системы оценки и применения бюджетных рисков в бюджетном процессе и стратегическом планировании в целом.

### 3. Подходы к классификации, прогнозированию и профилактике бюджетных рисков бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях долгосрочного бюджетного планирования

В целях настоящих Методических рекомендаций под бюджетным риском понимается стоимостная оценка изменения доходов, расходов бюджетов, показателей долговой нагрузки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также располагаемых резервов, наступающая с определенной вероятностью, в конкретном периоде, по сравнению с наиболее вероятным, ожидаемым вариантом прогноза данных показателей.

Применение именно стоимостной оценки вызвано практической ценностью оценки бюджетных рисков, то есть возможностью определить масштабы возможного ухудшения условий сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), вызванного как непосредственного "бюджетными" факторами, например, сокращением объемов получаемых дотаций из другого бюджета бюджетной системы, так и косвенными факторами, результатом воздействия которых является также изменение доходов или расходов бюджета, например, рост уровня безработицы. Соответственно, результатом такого анализа станет общее изменение основных характеристик бюджета.

Целесообразность использования в целях оценки бюджетных рисков не только возможного изменения (сокращения) бюджетных доходов, но и иных показателей (расходов, долговой нагрузки, располагаемых резервов), обусловлена тем, что соответствующие параметры влияют на общий результат данной работы, то есть сбалансированность бюджета, достаточность располагаемых финансовых ресурсов для исполнения расходных обязательств. Исходя из этого, например, в отношении расходов, в качестве подобного фактора, влияющего на сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, может выступать возникновение дополнительного расходного обязательства, необходимого для достижения ключевых целей социально-экономического развития административно-территориального образования, или "делегируемой" задачи, рост себестоимости оказания отдельных услуг и прочее.

Подобным же образом, под располагаемыми резервами в данном случае следует понимать не только аналоги федеральному Резервному фонду, но и оценку возможного повышения доходов за счет изменения уровня налоговых ставок и предоставляемых льгот и освобождений по налогам и сборам, реализации мер по повышению собираемости доходов, оптимизации и повышения эффективности расходов (при сохранении целевых параметров социально-экономического развития), изменения сроков и условий привлечения и обслуживания долговых обязательств, реализации структурных реформ, активного использования инструментов частного-государственного партнерства и так далее.

Оценка вероятности конкретного элемента общего результата оценки бюджетных рисков также служит целям унификации подхода и позволяет существенно повысить точность прогнозируемого итога. Например, при прочих равных условиях общего ухудшения социально-экономической ситуации, вероятность снижения поступлений налога на доходы физических лиц существенно ниже вероятности увеличения процентных расходов на привлекаемые заемные средства.

При этом механизмы применения вероятности реализации соответствующих бюджетных

рисков могут быть различными, от использования величины риска пропорционально показателю вероятности до формирования полноценных различных сценариев (прогнозов), каждый из которых будет отличаться по указанному параметру.

Конкретизация периода, в отношении которого оцениваются бюджетные риски, определена, таким образом, как вышеприведенными особенностями предлагаемого подхода, так и практическими целями - в первую очередь - повышением надежности и исполнимости средне- и долгосрочных обязательств, достижением установленных целей и задач.

Кроме того, длительный период позволяет учесть не только разовые последствия наступления того или иного события, но и обеспечить оценку его воздействия на иные параметры.

В любом случае, в предлагаемом подходе бюджетные риски должны использоваться не сами по себе, как инструмент построения различных вариантов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, но именно в качестве механизма, способствующего достижению долгосрочных целей социально-экономического развития, что определяет и период, для которого такой анализ должен проводиться, в частности, равный или превышающий период действия государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, а также иных документов стратегического планирования. Это в свою очередь формирует повышенные требования к обоснованности и достоверности соответствующих целей и задач, показателей и индикаторов социально-экономического развития.

Исходя из этого, каждый бюджетный риск будет иметь следующие характеристики:

- источник возникновения;
- управляемость;
- вероятность наступления;
- стоимостная оценка;
- период действия (интенсивность по годам);
- показатель/показатели бюджета, влияние на который он оказывает.

Так, источником риска в целях настоящего исследования выступает конкретный фактор, показатель, оказывающий значимое и измеримое воздействие на основные характеристики бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета. Например, речь идет о прогнозируемом фонде оплаты труда, ожидаемых доходах в форме межбюджетных трансфертов, уровне инфляции.

Управляемость риска характеризует степень воздействия, соответственно, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления на вероятность, масштабы и условия реализации риска.

Здесь критерием выступает именно возможность принятия тех или иных мер профилактики соответствующих бюджетных рисков, подготовка и реализация которых находится либо в сфере преимущественной компетенции субнациональных органов власти, либо, напротив, зависит от действий или бездействия федеральных органов исполнительной власти, состояния мировых или региональных финансовых и сырьевых рынков. То есть, в первом случае помимо очевидной возможности принятия соответствующих профилактических мер, направленных на минимизацию возможностей наступления или масштабов негативных последствий реализации соответствующих бюджетных рисков, субъекты Российской Федерации и (или) муниципальные образования способны относительно качественно и достоверно, с достаточной вероятностью, прогнозировать наступление подобных событий. К этой категории "управляемых" бюджетных рисков относятся, например, вопросы эффективности бюджетного планирования и бюджетных расходов, реализации налоговой политики по региональным и местным налогам и сборам, проведения результативной долговой политики и межбюджетного регулирования и так далее.

Для второй категории "неуправляемых", то есть внешних, рисков основной характеристикой является их непредсказуемость. Так, например, возможность в должной мере оценить перспективы изменения уровня спроса и предложения на основные производимые товары, работы и услуги, потребление которых осуществляется за пределами конкретного административно-территориального образования или даже в других странах, зачастую, для органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления является задачей или исключительной сложности, или же ее решение позволяет предполагать практически неограниченные варианты развития событий.

При этом на основании критерия управляемости часть соответствующих бюджетных рисков может переходить из одной категории в другую. Например, риски, связанные с возможным сокращением объемов финансовой поддержки из федерального бюджета являются достаточно предсказуемыми (федеральный бюджет утверждается на трехлетний период <1>) и управляемыми (для целевых межбюджетных трансфертов достаточно обеспечить соблюдение соответствующих условий представления данных средств) в пределах планового периода, однако в последующие годы приобретают признаки неуправляемости.

-----  
<1> Учитывая разработку федерального бюджета на 2016 год только на однолетний период, перспективы распределения соответствующих межбюджетных трансфертов, начиная с 2017 года, являются не вполне определенными.

В соответствии с этим будет формироваться и концепция профилактики соответствующих бюджетных рисков, сконцентрированная на управляемых параметрах и позволяющая реализовать потенциал увеличения объемов располагаемых финансовых ресурсов будущих периодов.

Вероятность наступления конкретного бюджетного риска также имеет важное значение с точки зрения решения общей задачи обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования, поскольку в конечном итоге определяет роль и подход к учету данного риска в бюджетном процессе, планировании и оценке соответствующих финансовых ресурсов для достижения стратегических целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации или муниципалитета.

Так, например, в строго специфических условиях может существовать весьма значимый для отдельного административно-территориального образования риск, существенным образом влияющий на ключевые факторы социально-экономического развития и финансовые параметры, реализация которого, тем не менее, более или менее вероятна. Например, для административно-территориальных образований, значительную роль в социально-экономическом развитии которых может играть аграрный сектор, подобным риском (гипотетически) может выступать какое-нибудь природное явление, оказывающее исключительно негативное воздействие на урожайность тех или иных сельскохозяйственных культур, вплоть до нашествия саранчи. Тем не менее, вероятность наступления такого события может быть относительно небольшой при весьма ощутимых последствиях для бюджетных показателей.

Напротив, риски - в той же отрасли - связанные с необходимостью оказания разовой поддержки для компенсации кратковременных явлений, например, реализуемые довольно часто в рамках в текущей практике в ходе посевной кампании, уборки, хранения или реализации урожая, могут иметь существенно более высокую вероятность их реализации, что должно быть отражено и в их общем воздействии на итоговую оценку бюджетных рисков.

Кроме того, разумеется, вероятность наступления того или иного случая может и должна устанавливаться, по возможности, индивидуально не только для отдельных видов рисков, но и различных лет прогнозируемого периода, в отношении которого оценивается возможная сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета.

Получение стоимостной оценки бюджетного риска имеет непосредственное значение для практического применения самого прогнозирования рисков. Суть этого элемента (характеристики) заключается в том, что любой из учитываемых в системе оценки рисков факторов, явлений и параметров, должен быть измеряемым и сопоставимым с результатами аналогичной работы по иным факторам, чего можно достичь за счет представления соответствующих явлений в виде конкретного увеличения или сокращения финансовых ресурсов (доходов) или же изменения бюджетных расходов. В "укрупненном" виде стоимостной оценкой комплексных рисков реализации вариантов социально-экономического развития является общее отклонение основных характеристик бюджетов от наиболее оптимального сценария.

В частности, данный метод подразумевает, что даже такие риски, как изменение условий технического регулирования в рамках гармонизации законодательства Российской Федерации и стран Евразийского экономического сообщества, с этой точки зрения будут воздействовать и на бюджетные доходы (например, вследствие изменения уровня рентабельности) и, например, на

рост расходов на компенсацию затрат малоимущих граждан на оплату жилья и коммунальных услуг.

Это правило будет также ограничивать произвольность выбора и учета оцениваемых прогнозируемых параметров.

Фактически следует в отношении каждого из учитываемых бюджетных рисков, особенно исходя из предполагаемого долгосрочного периода оценки их (рисков) воздействия, не ограничиваться учетом только его (риска) прямого эффекта, но и принимать во внимание влияние на иные параметры.

Например, риск сокращения фонда оплаты труда может означать (при прочих равных условиях) не только снижение поступлений налога на доходы физических лиц, но и следующее за этим увеличение расходных обязательств по оказанию адресной социальной помощи (определяемой с учетом уровня доходов), расходов на содействие росту занятости (трудоустройству) населения. Подобный метод может быть реализован в рамках обязательного учета комплекса возможного воздействия влияния отдельных факторов сразу по всем возможным (наиболее важным) направлениям. То есть, даже если в краткосрочном периоде влияние конкретного показателя сводится исключительно к росту расходных обязательств, то впоследствии то же может и - скорее всего - затронет и доходную часть бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), и долговую политику в целом.

Соответственно, особенно по мере развития системы оценки бюджетных рисков, будет все более востребована и процедура моделирования общего воздействия ожидаемых с той или иной степенью вероятности, уровнем влияния - управляемости рисками, прочими параметрами, результатом которой станет формирование качественно новой, формализованной модели бюджетного прогнозирования.

В настоящее время в качестве основного фактора, определяющего и формирующего оценку рисков несбалансированности федерального бюджета, как то определено государственной программой "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков", применяется интегрированный параметр "ненефтегазового дефицита по отношению к валовому внутреннему продукту" <1>.

-----  
<1> [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года N 320.

Именно уровень мировых цен на нефть, экспортируемую Российской Федерацией, определяет (при, в целом, взвешенном курсе рубля по отношению к основным мировым валютам) порядка половины доходов федерального бюджета, что, соответственно, влияет помимо исключительно федеральных полномочий и на возможности финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, условия и "цену" привлекаемых заемных средств (в части внутренних и внешних заимствований), а также прочие весьма значимые факторы.

Аналогичным образом и основные макроэкономические показатели, такие как валовой внутренний продукт, прибыль прибыльных предприятий, фонд оплаты труда, уровень потребительских цен определяют динамику и объемы поступлений нефтегазовых доходов, условия планирования и исполнения расходов, включая вопросы межбюджетного регулирования, возможности привлечения и обслуживания займов.

Однако подобный подход в отношении оценки рисков бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (то есть, базирующийся на ограниченном количестве показателей) в основном малоприменим исходя из иной структуры доходов, значительную часть которых к тому же занимают безвозмездные и возмездные перечисления (последние - как источники финансирования дефицита) из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, перечисления государственных корпораций <1>, поступления по дифференцированным нормативам распределения отдельных налогов. Соответственно, в данном случае востребованы иные, более детализированные, показатели, прогнозируемые на соответствующие периоды.

-----

<1> Например, средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Оптимальным решением, системно обеспечивающим процесс оценки бюджетных рисков, является включение соответствующих показателей и данных в прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации или муниципального образования на средне- и долгосрочный периоды, в том числе, учитывая, что часть необходимых данных не имеет непосредственного отношения к "классическому", стандартному прогнозу такого вида, в форме отдельного приложения.

В данном случае потребуется формирование специального варианта (вариантов) прогнозируемых показателей, отражающих наиболее негативное развитие событий с точки зрения влияния на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов). При этом, конкретные параметры соответствующего прогноза будут определяться практическим направлением использования оценок бюджетных рисков.

Так, например, в случае использования оценки бюджетных рисков для определения предельных объемов финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ, иных проектов и мероприятий, рассчитанных на долгосрочный период, предпочтительно применение варианта прогноза (и иных необходимых показателей), основывающегося на наихудших (но, тем не менее, вероятных) ожиданиях, что позволит обеспечить достаточный объем финансовых ресурсов и, следовательно, исполнимость данных документов стратегического планирования даже в этих условиях.

В целях среднесрочного планирования, а также общей оценки устойчивости бюджетов, установления пороговых значений ключевых бюджетных показателей (например, дефицита, уровня долга в размерах, соответствующих Бюджетному кодексу Российской Федерации, но уточняющих, при необходимости, эти значения) может быть порекомендован уже менее "катастрофический" вариант прогноза исходя из меньшей вероятности резкого изменения ситуации либо возможностей в рамках данного периода компенсировать негативные тенденции за счет разовых решений (в том числе, накопленных резервов).

Отмечается, что конкретный состав показателей, применяемых в целях оценки бюджетных рисков, должен в любом случае определяться исходя из специфики конкретных субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, то есть формироваться исходя из наиболее значимых для бюджетных показателей именно этого административного правового образования факторов.

Так, например, для территорий с высокой долей добывающих отраслей в структуре валового регионального продукта (общего объема выпуска продукции), товары которых экспортируются за рубеж, критически важными показателями будут выступать прогнозируемые цены на данные товары, курс рубля к отдельным мировым валютам, внешнеторговые ограничения, прочие инструменты (пошлины и квоты).

Административно-территориальные единицы с относительно диверсифицированной структурой экономики, в свою очередь, в качестве первоочередных значимых факторов, будут ориентироваться на общие прогнозируемые макроэкономические параметры, состояние и перспективы рынка труда, изменения налогового законодательства и иных - достаточно общих - условий осуществления деловой активности.

Субъекты Российской Федерации и, в особенности, муниципалитеты, доходы которых в значительной степени определяются реализуемой политикой межбюджетного регулирования, то есть объемами получаемых целевых и нецелевых межбюджетных трансфертов, заемных ресурсов из других бюджетов бюджетной системы, при этом налогово-бюджетная и долговая политика которых во многом подчиняется соответствующим ограничениям, регулируемым не только прямыми нормами бюджетного законодательства, но и заключенными соглашениями и договорами (в силу их частичного поражения в правах именно как получателей финансовой помощи), будут в основном ориентированы на оценку именно вышеуказанных параметров (то есть не экономических, а в общем виде - политических факторов).

Указанные подходы в целом подлежат классификации и с точки зрения ранее предложенных критериев, то есть управляемости, вероятности и так далее.

В то же время, в отличие от, например, оценки бюджетных рисков для федерального

бюджета количество, разнообразие, потенциальные варианты значений соответствующих итоговых, бюджетных показателей, преобладающее количество внешних факторов над внутренними, включая и объективно высокую степень централизации основных властных полномочий, определяющих, таким образом, и степень, и эффективность воздействия профилактических, "антирисковых" мер органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (в еще большей степени), и определяют иную специфику организации соответствующей работы, соответствующей уже данным "субнациональным" условиям.

Основные возможности практического использования оценки бюджетных рисков бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов могут быть рассмотрены в целом исходя из следующих особенностей их применения:

- текущее исполнение бюджета: возможности недопоступления доходов относительно параметров, утвержденных законом или решением о бюджете, возникновения дополнительных (не предусмотренных бюджетом) расходных обязательств, ухудшения условия привлечения, обслуживания и погашения займов;

- среднесрочное бюджетное планирование, включая формирование проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, а также его основных характеристик и параметров, предельных размеров дефицита, государственного и муниципального долга;

- формирование государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), учитывая предельные объемы их финансового обеспечения на весь период действия, разработку стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- разработка бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период, включая определение основных принципов, подходов, ограничений с точки зрения налоговой, бюджетной, долговой политик.

Указанные (но отнюдь не исчерпывающие) возможности практического применения оценки бюджетных рисков могут быть наглядно представлены в следующей таблице (таблица 3).

Таблица 3

Основные подходы к практическому применению бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, приоритетность использования (высокая/низкая)

	источник риска	управляемость риском	вероятность наступления риска	стоимостная оценка риска
текущее исполнение бюджета	низкая	низкая	низкая	высокая
среднесрочное бюджетное планирование	низкая	низкая	высокая	высокая
стратегическое планирование, включая государственные и муниципальные программы	высокая	низкая	высокая	высокая
долгосрочное бюджетное планирование, включая оценку и профилактику бюджетных рисков	высокая	высокая	высокая	высокая

Так, с точки зрения применения оценки бюджетных рисков для эффективного управления исполнением бюджета в текущем финансовом году, то есть оперирования годовым кассовым планом, первоочередное значение приобретает именно расчетная величина соответствующих отклонений между утвержденными законом (решением) о бюджете значениями и ожидаемыми (исходя из оперативных данных) показателями. Иначе говоря, в данном случае риски несоответствия фактических условий исполнения бюджета над установленными выше прочих обстоятельств.

Для среднесрочного - то есть в настоящее время - обычного бюджетного планирования, формирования бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, дополнительным фактором будет выступать уже надежность соответствующих прогнозов и оценок, потенциальная исполнимость, достоверность составляемого основного финансового документа. Исходя из этого, а также учитывая, что в среднесрочной перспективе точность оценки вероятности наступления того или иного случая, сценария, события выше, чем при большем горизонте планирования, именно данный фактор (вероятность) является дополнительным условием для выбора той или иной специфической области оценки рисков.

Долгосрочные цели и задачи, программы, проекты и мероприятия должны учитывать уже существенно более широкий спектр возможных событий, потенциал реализации которых тем выше, чем длиннее горизонт планирования. При этом именно в силу долгосрочного характера данных планов и программ, неотъемлемой частью которых является и институциональная среда для профилактики, противодействия наступлению соответствующих негативных явлений, особое значение приобретает разделение рисков на внешние и внутренние.

Соответственно, итоговым результатом применения всей совокупности системы оценки бюджетных рисков бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) будет некий агрегированный документ - стратегия (элемент бюджетного прогноза на долгосрочный период), отражающий возможные, в различных условиях и вариантах, характеристики бюджетов, подходы и условия реализации налоговой, бюджетной, долговой политики, межбюджетного регулирования. В настоящее время таким документом является/должен стать бюджетный прогноз на долгосрочный период.

Аналогичным образом, исходя из целей, задач и условий применения системы оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны определяться и такие параметры, как периодичность проведения оценок. Например, с точки зрения и основываясь на практической цели обеспечения эффективного исполнения бюджета в течение финансового года следует ориентироваться на максимально частые (ежемесячные, еженедельные) оценки, в то время как для долгосрочного планирования разовые, конъюнктурные колебания отдельных показателей уже являются не настолько значимыми.

Важно отметить, что если в кратко- и даже среднесрочном периодах отдельная оценка воздействия соответствующих показателей (факторов, параметров) может быть относительно точно адресована для конкретных итоговых показателей, то по мере увеличения горизонта проведения данного анализа рекомендуется учитывать комплексное воздействие, расширяющееся от отдельных наблюдаемых параметров (например, бюджетных доходов) до всей совокупности индикаторов, определяющих уровень сбалансированности субнациональных бюджетов.

Так, например, сокращение уровня платежеспособного спроса на продукцию, значимую для соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), в краткосрочной перспективе может оказать влияние на изменение бюджетных доходов, то в среднесрочной перспективе тот же фактор уже будет являться значимым для общей сбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), а впоследствии определять и структуру (приоритеты) бюджетных расходов, возможности, условия и перспективы привлечения заемных средств, а также - по мере развития гипотетической ситуации - и общие параметры и подходы к реализации налогово-бюджетной, долговой политики и межбюджетного регулирования.

В связи с этим, по мере расширения горизонтов оценки бюджетных рисков должно оцениваться не только разовое, индивидуальное, но и комплексное воздействие данных рисков,

что при достаточном периоде, применяемом в целях анализа, в любом случае получит комплексную оценку воздействия и на доходы, и на расходы, и на прочие факторы. Данный подход может быть реализован путем разработки отдельного "рискового" варианта прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период и соответствующего ему долгосрочного бюджетного прогноза.

С точки зрения первичного воздействия (в краткосрочном периоде) соответствующие показатели, являющиеся значимыми для оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, могут быть условно разделены на следующие группы, исходя из объекта воздействия.

А) Доходы:

- добавленная стоимость;
- прибыль;
- фонд оплаты труда;
- подходы к межбюджетному регулированию;
- прочие показатели.

Б) Расходы:

- уровень цен;
- количество занятых в экономике;
- тарифы и цены на товары и услуги естественных монополий;
- прочие показатели.

В) Долговая нагрузка:

- ключевая ставка Банка России;
- объем государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга, кредиторская задолженность;
- наличие резервов оптимизации расходов (увеличения доходов);
- прочие показатели.

При этом формальное использование оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, то есть разработка и реализация, пусть даже весьма точной и достоверной системы прогнозирования и анализа соответствующих показателей, является важным, но недостаточным условием для общего повышения эффективности управления общественными финансами в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Более того, избыточное внимание к потенциальным угрозам несбалансированности бюджетов, как таковое, может привести не столько к достижению приоритетных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), которые, что указывалось ранее, являются одним из концептуальных элементов предлагаемой системы оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в относительно негативных условиях, сколько к избыточному ограничению, снижению гибкости управления системой общественных финансов в целом.

Следствием этого (формального, крайне консервативного) подхода будет являться не обеспечение устойчивости бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального бюджета) в стратегической перспективе, а ограничения в реализации потенциальных возможностей качественного изменения ситуации, снижение активной и значимой роли налогово-бюджетной, долговой политик, межбюджетного регулирования для стимулирования социально-экономического развития.

Например, при прочих равных условиях, гарантированно "антирисковой" бюджетной политикой является (условно) постоянное, даже монотонное сокращение бюджетных расходов.

Однако, именно этот подход, достаточно эффективный в кратко- и среднесрочных периодах, может оказать отрицательное воздействие на бюджетную устойчивость в дальнейшем. Это воздействие может быть связано не только с неиспользованием значительной части финансовых и иных ресурсов для обеспечения интенсивного социально-экономического роста, но и общим отказом от проведения структурных реформ, направленных на совершенствование налогово-бюджетной и долговой политики, повышение эффективности бюджетных расходов и прочие

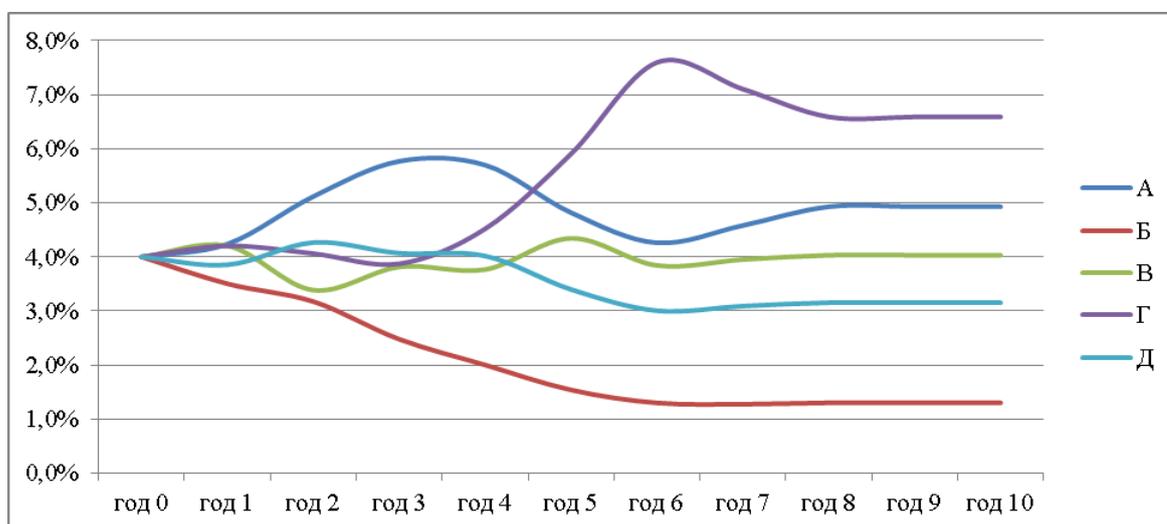
мероприятия.

Следовательно, полноценная система оценки бюджетных рисков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках системы долгосрочного бюджетного планирования должна включать в себя механизм профилактики данных рисков и угроз бюджетной устойчивости.

#### 4. Подходы к определению периода и иных параметров долгосрочного бюджетного планирования

Определение периода, на который составляется (разрабатывается) долгосрочный бюджетный прогноз, в самом общем виде осуществляется (в оптимальном варианте) на основе выбора ключевых сроков, в течение которых, во-первых, наблюдается изменение соотношений между ключевыми индикаторами долгосрочного прогноза, а во-вторых, к концу данного периода наблюдается достижение равновесия между данными параметрами. Условное изображение указанных обстоятельств представлено на графике (график 1).

График 1



В данном случае ключевые показатели, используемые для бюджетного прогноза или же являющиеся его составной частью (А - Д) вплоть до условного 8-го года изменяются различными темпами и в силу различных обстоятельств. Впоследствии (фаза "линейного изменения") их соотношение, измеряемое с помощью единого показателя (рубли, % к ВВП и так далее), остается в целом стабильным.

Тем самым определяются сроки, после наступления которых значение выбранных ключевых параметров (например, уровень государственного и муниципального долга, объемы расходных обязательств, показатели прогнозируемых доходов и так далее) занимают сбалансированное значение относительно друг друга и, следовательно, не представляют дополнительного интереса с точки зрения их прогнозирования на последующие годы.

При этом рекомендуется учитывать изменение не только "первичных" факторов, то есть, например, объема и структуры налогооблагаемой базы, уровня цен на товары, работы и услуги, но их "вторичных" механизмов, например, противочиклического свойства по аналогии с Резервным фондом федерального уровня, что соответствующим образом увеличивает предпочтительные сроки прогнозирования.

Пример:

В период  $m$ -лет ожидается существенное изменение демографической структуры населения, в период  $m+3$ -лет прогнозируется снижение и рост уровня рентабельности производства, формирующего основные налоговые поступления в бюджет соответствующего административно-территориального образования (от 20 и более процентов налоговых доходов соответствующего

бюджета).

Вследствие этого изменяются параметры накопленных резервов на период  $t+5$  лет.

В результате, оптимальным периодом прогнозирования в данном случае является период, равный  $t+6$  и более лет.

Другим фактором, определяющим рекомендуемый (желательный) период составления долгосрочного бюджетного прогноза, является наличие необходимых исходных данных (прогноз социально-экономического развития соответствующей территории) и программно-целевых документов (стратегий, концепций, политик).

Так, сами по себе показатели налогово-бюджетной, денежно-кредитной сфер являются вторичными и определяются имеющимися оценками социально-экономических показателей, включая данные о внешней и внутренней торговле, производстве, рентабельности, основных компонентах валового внутреннего (валового регионального) продукта, инфляции и тому подобном, а также системой целей и задач, приоритетов стратегического развития, определенных в соответствующих документах.

Соответственно, сроки, на которые разрабатываются бюджетный прогноз (если говорить о допустимой степени его точности и достоверности), объективно не могут превышать период действия соответствующих исходных материалов.

Оптимальным решением в этом случае была бы организация полной синхронизации периодов и условий разработки документов стратегического планирования, обеспечивающих их взаимную обусловленность, учет соответствующих параметров, определение единого стратегического периода прогнозирования.

В то же время, допустимо и применение меньшего срока действия долгосрочного бюджетного прогноза по отношению к прогнозу социально-экономического развития, особенно в том случае, когда вторая часть документов стратегического планирования (стратегии, концепции, государственные и муниципальные программы), содержащая уже конкретные цели, задачи, ожидаемые результаты, механизмы реализации приоритетов, распространяется на меньший период.

Так, например, учитывая, что, при прочих равных условиях, документы стратегического планирования, содержащие цели, задачи, механизмы и этапы реализации соответствующих мероприятий (а также в случае государственных и муниципальных программ - предельные объемы финансового обеспечения соответствующих мер) требуют известной степени точности и конкретности, но могут и должны основываться на перспективной, стратегической и выходящей за пределы действия соответствующих документов оценке базовых условий их реализации (то есть прогнозе социально-экономического развития и иных прогнозах), то и оценка отдельных элементов долгосрочного бюджетного прогноза также может ограничиваться меньшим периодом.

В то же время, наличие долгосрочного прогноза основных социально-экономических показателей, позволяющих рассчитать с достаточной степенью точности (на основе прогнозируемого уровня потребительских цен, валового регионального продукта, прибыли прибыльных предприятий, фонда оплаты труда, объема промышленного и сельскохозяйственного производства) соответствующие основные характеристики бюджетов бюджетной системы, дает возможность для использования всего указанного горизонта планирования в следующем порядке.

Кроме того, вопрос о конкретном периоде, на который разрабатывается долгосрочный бюджетный прогноз, также непосредственно связан с процедурой и условиями корректировки, актуализации такого прогноза.

Например, если исходить из относительной стабильности основных направлений налоговой, бюджетной, долговой политик, подходов к межбюджетному регулированию, принципов и правил их реализации, но целесообразности ежегодной актуализации соответствующих финансовых показателей, в том числе в связи с изменением прогноза социально-экономического развития, утверждения и итогов реализации бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также активного применения долгосрочных оценок финансовых возможностей субнациональных бюджетов в целях стратегического бюджетного планирования, то для каждого из указанных элементов, агрегируемых в рамках долгосрочного бюджетного прогноза, могут быть

определены свои периоды действия и срочности.

Соответствующий порядок и особенности актуализации (внесения изменений, а также разработки долгосрочного бюджетного прогноза на очередной период) должен быть отражен в правовом акте субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Пример

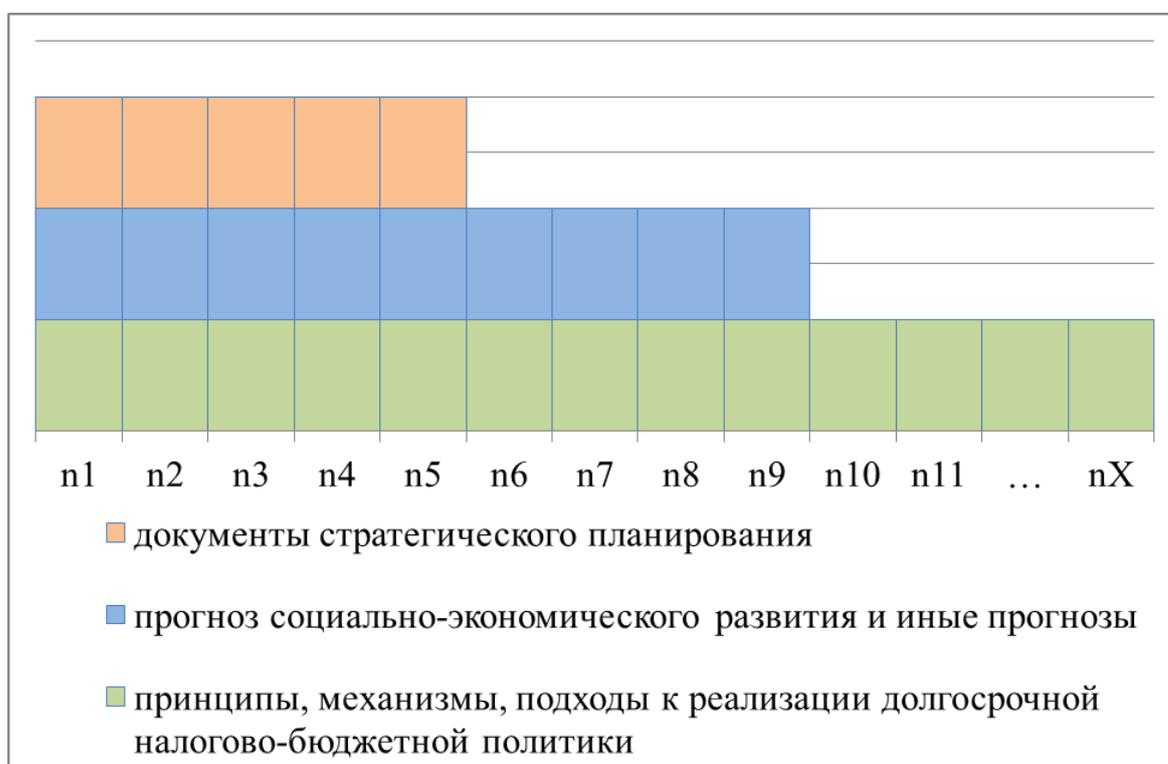
Общий период, на который распространяется долгосрочный бюджетный прогноз, равен минимальному периоду прогноза социально-экономического развития. В отношении этого периода осуществляется оценка основных параметров бюджетов и размера государственного (муниципального) долга.

Срок действия элемента долгосрочного бюджетного прогноза, определяющего (оценивающего) структуру расходов бюджетов, в том числе в рамках государственных (муниципальных) программ, конкретного состава, сроков и условий обслуживания долговых обязательств, параметров приватизации государственного (муниципального) имущества, изменения налогового законодательства (в том числе в отношении сроков действия отдельных налоговых льгот, ставок и условий изменения, индексации ставок по налогам и сборам и так далее), методологические подходы и распределение отдельных видов и форм межбюджетных трансфертов, может быть определен в соответствии со сроком действия либо основного документа стратегического планирования - концепцией социально-экономического развития, либо совокупности отдельных документов, включая стратегии, концепции и государственные (муниципальные) программы.

Наконец, общие принципы, подходы, механизмы достижения целей долгосрочной сбалансированности и устойчивости, прозрачности бюджетной системы и бюджетного процесса могут не иметь срока действия вовсе, однако присутствовать в соответствующем долгосрочном бюджетном прогнозе.

Указанная схема условно отображена на следующем графике (график 2).

График 2. Определение сроков действия  
долгосрочного бюджетного прогноза на основе координации  
с иными документами стратегического планирования



При прочих равных условиях определение сроков долгосрочного бюджетного прогноза

может быть также связано с "политическими" (выборными законодательной (представительной) и исполнительной власти) циклами и, кроме того, наличием соответствующих документов стратегического планирования в других публично-правовых образованиях, в том числе периодом действия бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, учет положений которого желателен в любом случае.

В частности, разумно ограничивать период действия регионального или муниципального долгосрочного бюджетного прогноза сроками, используемыми для федерального долгосрочного бюджетного прогноза, учитывая высокий уровень централизации доходных и иных полномочий.

Однако последние, равно как и ранее указанные подходы к выбору сроков долгосрочного бюджетного планирования, отнюдь не должны трактоваться в качестве обязательного ограничения. Прогноз, расчеты основных параметров бюджетов бюджетной системы, способы и методы реагирования на меняющиеся внешние и внутренние условия реализации налогово-бюджетной и долговой политик, межбюджетного регулирования, принципы и подходы вполне могут распространяться и учитываться на более длительный срок и, следовательно, использоваться в целях разработки бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Важно указать, что в соответствии с [постановлением](#) Правительства Российской Федерации "О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период" <1> предусмотрены переходные положения, определяющие разработку первого варианта прогноза до 2030 года (в 2015 году), а начиная с 2016 года - на восемнадцатилетний период при оценке отдельных показателей на срок до пятидесяти лет.

-----  
<1> [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 года N 914.

Выбор такого (достаточно значительного) периода бюджетного прогнозирования определяется целым рядом обстоятельств, причем непосредственно связанных с вопросом заблаговременной оценки и профилактики бюджетных рисков, применительно к общефедеральным задачам.

Так, достаточно длительный период, на который должен разрабатываться бюджетный прогноз Российской Федерации, соответствует лучшей мировой практике, отвечает рекомендациям Международного валютного фонда и иных международных финансовых организаций.

Кроме того, в рамках данного периода представляется возможным в полной мере оценить всю совокупность факторов и последствий, реализуемых также в форме бюджетных рисков, для бюджетной системы, связанных с изменением демографических показателей, влияющих непосредственно как на обязательства в части пенсионного обеспечения, так и на общеэкономическое развитие, производительность труда, себестоимость продукции и так далее. Исходя из этого, пятидесятилетний период (с возможностью его ежегодной актуализации) в отношении основных показателей бюджетов бюджетной системы является оптимальным с точки зрения долгосрочного бюджетного планирования в Российской Федерации и выработки соответствующих подходов обеспечения (и сохранения) сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Аналогичным образом - исходя из специфических условий и факторов социально-экономического развития - должен решаться вопрос о периоде действия прогноза на субнациональном уровне.

Сроки, условия, порядок внесения изменений в долгосрочный прогноз также должны определяться исходя из целей и конкретных задач его (прогноза) формирования.

В частности, в случае, если именно точность соответствующих оценок бюджетов бюджетной системы является приоритетной характеристикой долгосрочного бюджетного прогноза, то необходимые изменения могут вноситься каждый раз при наступлении следующих обстоятельств:

а) внесения изменений в прогноз социально-экономического развития соответствующего административно-территориального образования (разработка нового прогноза);

б) формирование (утверждение) закона (решения) о бюджете или о внесении изменений в закон (решение) о бюджете;

в) изменение целеполагающих документов стратегического планирования;

г) внесение изменений в законодательство о налогах и сборах, условия осуществления межбюджетного регулирования.

Примерное количество и сроки наступления оснований для указанных изменений (корректировок, актуализации) приведены далее (таблица 4).

## Основания для внесения изменений в долгосрочный бюджетный прогноз в рамках одного финансового (календарного) года

Основание	Пояснения
прогноз социально-экономического развития	не менее 2 раз в год, учитывая этапность подготовки прогноза и его актуализации
бюджет	не менее 2 раз в год, включая разработку основных направлений бюджетной политики, а также непосредственно проекта бюджета
налоговое законодательство	не менее 2 раз в год, включая разработку основных направлений налоговой политики и их имплементацию в бюджете
документы стратегического планирования	не менее 1 раза в год (актуализация)
всего изменений, нарастающим итогом	минимальное количество оснований: 7

Однако в данном случае при достаточно (предельно) высокой оперативности и обеспечении соответствия долгосрочному бюджетному прогнозу новейшим актуальным показателям, влияющим на содержание данного прогноза, во-первых, возникает необходимость чрезмерно часто (практически ежемесячно) вносить изменения в долгосрочный бюджетный прогноз, а во-вторых, существенно сокращается практическая ценность такого прогноза, поскольку, несмотря на формально длительный срок его действия, фактический же период применимости данного документа стратегического планирования будет буквально ограничиваться одним или несколькими месяцами.

Собственно, тем самым станет невозможно обеспечивать реализацию функции повышения предсказуемости и стабильности налогово-бюджетной и долговой политики, присущей по определению долгосрочному бюджетному прогнозу.

Максимальное количество соответствующих изменений в течение одного года рекомендуется ограничивать одним или двумя разами. В первом случае корректировка (актуализация) долгосрочного прогноза осуществляется на основе утвержденного закона (решения) о бюджете, то есть в конце финансового года.

Во втором случае помимо указанного периода внесение изменений в долгосрочный бюджетный прогноз может быть осуществлено на стадии формирования проекта бюджета на очередной финансовый год (и на плановый период).

Вместе с тем допустимы и иные варианты.

Например, актуализация долгосрочного бюджетного прогноза может осуществляться каждые три года или в иной срок, при котором одновременно будет осуществляться и расширение общего периода его (прогноза) действия.

Другой метод заключается в установлении объективных и формализованных критериев, соответствие (несоответствие) которым является основанием для внесения изменений в долгосрочный бюджетный прогноз. Эти критерии должны отражать степень отклонения использованных при формировании (разработке) долгосрочного бюджетного прогноза исходных данных и условий от фактически наблюдаемых или учтенных в актуализированных документах долгосрочного планирования.

В этих целях должны быть определены следующие параметры:

- состав показателей, отклонения фактических значений которых от планируемых является значимым и используется в качестве основания для изменения бюджетного прогноза;
- конкретные масштабы отклонений по каждому из показателей (в процентах, в том числе приведенные к сопоставимым значениям, а не только в абсолютных величинах), в том числе индивидуально для прогнозируемых периодов;
- сроки, периодичность и порядок оценки соответствия фактических и прогнозируемых показателей.

Выбор указанных показателей может и должен определяться, в первую очередь, степенью их воздействия на основные характеристики бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Помимо этого рекомендуется ориентироваться, по возможности, на комплексные, интегрированные параметры в ущерб избыточной детализации данной системы мониторинга.

Так, среди макроэкономических показателей, применяемых для оценки необходимости корректировки бюджетного прогноза на долгосрочный период могут быть использованы данные валового регионального продукта, фонда оплаты труда, прибыли, уровня занятости населения, индексов цен.

Финансовые показатели (поскольку их динамика не обязательно соответствует соответствующим параметрам социально-экономического развития) могут быть в целом ограничены собственными доходами, доходами в форме межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы, уровнем дефицита и долга.

При прочих равных условиях проверку реалистичности прогноза целесообразно проводить не менее одного раза в год, в том числе при непосредственной разработке (актуализации) прогноза перед его внесением в представительный (законодательный) орган власти одновременно с проектом закона (решения о бюджете).

Крайне важно, чтобы значения указанных показателей рассчитывались (уточнялись, актуализировались) не только в отношении наблюдаемых периодов (по которым имеются фактические, оперативные, ожидаемые данные), но и на весь срок действия долгосрочных бюджетных проектировок.

Масштаб отклонений по каждому из выбранных показателей должен быть определен таким образом, чтобы, с одной стороны, избежать неоправданно частой корректировки долгосрочных оценок и, вследствие этого, базовых подходов к прогнозированию и профилактике бюджетных рисков, а с другой, обеспечивать поддержку реалистичности бюджетного прогноза на весь период его действия.

Исходя из этого, могут быть предложены, например, следующие уровни (пороговые отклонений).

Для первых трех лет прогнозируемого (планового периода) 2,5% (здесь и далее - как в большую, так и меньшую сторону), для последующих периодов от 3 до 5 процентов.

Пример:

В году  $n_3$  прогнозируемый в целях разработки долгосрочного бюджетного прогноза объем фонда оплаты труда составлял 25 млрд. рублей, а уточненный в рамках прогноза социально-экономического развития объем фонда оплаты труда составил 29 млрд. рублей (на тот же период). Их соотношение составляет 0,16, следовательно, проект долгосрочного бюджетного прогноза должен быть скорректирован после выявления этого отклонения.

Оптимальная система актуализации долгосрочного бюджетного прогноза будет учитывать все из приведенных факторов и обстоятельств, причин и значений соответствующих изменений.

Кроме того, необходимо учесть, что соответствующим изменениям долгосрочного бюджетного прогноза должны предшествовать корректировки исходных данных, то есть прогнозов социально-экономической, научно-технической, демографической направленности, бюджетов, законодательства о налогах и сборах, бюджетного законодательства и так далее.

При этом изменения долгосрочного бюджетного прогноза, причем как в отношении конкретных параметров бюджетов бюджетной системы, так и прочих элементов прогноза, с необходимостью должны проводиться с помощью использования процедур прозрачности и публичности, применяемых при разработке нового долгосрочного бюджетного прогноза.

Состав показателей, содержащихся и во многом определяющих содержание долгосрочного прогноза, должен определяться по двум основным направлениям: обязательному (минимум) и целесообразному, то есть определяемому конкретными целями и задачами долгосрочного бюджетного планирования.

Минимальный состав показателей должен включать в себя все основные данные и индикаторы, позволяющие судить об основных характеристиках бюджета, условиях его сбалансированности в долгосрочной перспективе, возможных рисках и угрозах снижения бюджетной устойчивости, особенностях и параметрах реализации межбюджетного регулирования (таблица 5).

Таблица 5

Минимальный состав показателей долгосрочного  
бюджетного прогноза

наименование	единица измерения	период	
		n0	nx
доходы	млн. рублей		
в том числе:	-х-		
налоговые доходы	-х-		
неналоговые доходы	-х-		
межбюджетные трансферты <1>	-х-		
из них:	-х-		
дотации	-х-		
субсидии	-х-		
субвенции	-х-		
расходы	-х-		
в том числе:	-х-		
процентные	-х-		
непроцентные (без межбюджетных трансфертов)	-х-		
межбюджетные трансферты	-х-		
из них:	-х-		
дотации	-х-		
субсидии	-х-		
субвенции	-х-		
государственный (муниципальный) долг на конец года	-х-		

-----  
<1> Здесь и далее - отдельно по каждому из бюджетов бюджетной системы.

Дополнительные сведения, включаемые в долгосрочный бюджетный прогноз, отражают конкретные особенности бюджета соответствующего административно-территориального образования, а также раскрывают иные значимые аспекты налогового-бюджетной и долговой политики. В составе таких показателей можно отметить следующее.

#### 1. Расходы.

Состав, структура расходов бюджета отражает приоритеты политики публично-правового образования.

При этом допустимо использовать не только "традиционную" функциональную структуру расходов (разделы и подразделы), но и "программную" структуру, представляющую собой утвержденные объемы финансового обеспечения соответствующих государственных (муниципальных) программ на период их действия.

В первом случае (распределения прогнозируемых расходов по функциям) допустимо применение различных подходов.

Например, прогнозирование конкретных элементов структуры расходов можно осуществлять путем соответствующей индексации затрат текущего (планового) периода.

Другой вариант (моделирование) заключается в формировании оптимального состава бюджетных расходов долгосрочного периода и соответствующей интерполяции этих показателей и данных отчетного (планового) периода.

Ориентация на программную структуру расходов, с одной стороны, упрощает прогнозирование, поскольку соответствующие объемы финансового обеспечения уже присутствуют в данных государственных (муниципальных) программах, а с другой - не позволяют обеспечить распределение всего объема потенциальной величины расходов. Это обусловлено меньшим (как правило) сроком действия указанных программ, наличием отдельных расходов, не учитываемых в рамках программ, а также применяемой практикой консервативного планирования расходов, что в последнее время интенсивно используется в отношении федерального бюджета.

Аналогичным образом могут быть сформированы оценки расходов в различных вариантах долгосрочных прогнозов социально-экономического развития, то есть при условиях сокращения или, напротив, роста доходов бюджета.

Наличие этих данных должно отражать подходы органов управления публично-правового образования к изменению структуры расходов в рамках меняющихся условий, что, в свою очередь, предполагает выработку концепции разграничения обязательств на потенциально оптимизируемые (сокращаемые, переносимые по срокам реализации в случае ухудшения финансового положения соответствующей территории) или, напротив, наращиваемые (за счет дополнительных доходных источников) расходы.

Дополнительно и более предметно могут быть также определены методологические подходы к формированию, распределению и предоставлению межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы, что во многом является определяющим фактором для повышения точности долгосрочных бюджетных прогнозов других публичных правовых образований.

Решение вопроса о конкретных направлениях использования бюджетных средств должно быть также непосредственно связано с задачей сбалансированности бюджета в долгосрочной перспективе.

#### 2. Доходы.

Детализация доходной части бюджетов определяется особенностями конкретных доходов, то есть принадлежность того или иного налога к федеральному, региональному или местному, степенью стабильности соответствующих поступлений и их зависимости от влияния кратко- и среднесрочных факторов, значимостью отдельных доходов (их долей в общем объеме доходов).

Например, в отношении федерального бюджета обособленному учету подлежат нефтегазовые доходы, поступления которых непосредственно определяются внешнеэкономической конъюнктурой, то есть мировыми ценами на энергоресурсы. Соответственно, а также с учетом механизма достижения долгосрочной сбалансированности федерального бюджета в форме "бюджетных правил", нефтегазовые и ненефтегазовые доходы прогнозируются раздельно на весь срок действия долгосрочного бюджетного прогноза.

Аналогичные подходы вполне могут использоваться и для прогнозирования показателей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, то есть обособления тех доходов, динамика поступления которых зависит во многом от обстоятельств внешнего характера. В качестве таких поступлений может, в первую очередь, выступать налог на прибыль организаций.

Кроме того, для субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в качестве доходов с высокой степенью неопределенности объемов их поступлений в долгосрочном периоде могут рассматриваться межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В первую очередь, это актуально в отношении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, объем которых в долгосрочной перспективе должен находиться в обратно пропорциональной зависимости от роста налоговых и неналоговых доходов.

При прочих равных условиях, более детализированная структура доходов позволяет оперативно оценивать последствия изменения условий поступления отдельных видов доходов с точки зрения сбалансированности бюджета.

### 3. Долговая политика и сбалансированность бюджета.

Показатели дефицита, объемов, состава и динамики государственного (муниципального долга) с необходимостью должны максимально подробным образом учитываться в долгосрочных бюджетных прогнозах.

Это обусловлено тем, что именно параметры долговой нагрузки, ее качества, влияют на сбалансированность бюджетов в долгосрочном периоде, определяя, тем самым, возможные корректировки в выборе приоритетов финансового обеспечения расходных обязательств, изменения системы налогообложения, налоговых льгот и иных освобождений, подходов к межбюджетному регулированию.

Кроме того, перспективная программа заимствований представляет немалый интерес для соответствующих кредиторов, что предполагает предопределенность (в прогнозируемых условиях) доходности соответствующих займов, объемов и прочих их характеристик. С учетом этого показатели, отражающие долгосрочную перспективу долговой нагрузки, могут быть сформированы по аналогии со следующей таблицей (таблица 6).

Основные показатели долговой нагрузки для долгосрочного  
бюджетного прогноза

наименование	единица измерения	период	
		n0	nx
объем государственного (муниципального) долга, всего на конец периода	млн. рублей		
из них:			
ценные бумаги	млн. рублей		
привлечение	млн. рублей		
погашение	млн. рублей		
средний уровень доходности	%		
средний срок размещения	лет		
кредиты кредитных учреждений	млн. рублей		
привлечение	млн. рублей		
погашение	млн. рублей		
средний уровень доходности	%		
средний срок кредитов	лет		
кредиты других бюджетов бюджетной системы	млн. рублей		
привлечение	млн. рублей		
погашение	млн. рублей		
средний уровень доходности	%		
средний срок кредитов	лет		
прочие заимствования	млн. рублей		
привлечение	млн. рублей		
погашение	млн. рублей		
средний уровень доходности	%		
средний срок привлечения заимствований	лет		

При этом, учитывая, что объемы и условия привлечения заимствований имеют вторичный характер и определяются как макроэкономическими параметрами, так и конкретными решениями в сфере налогово-бюджетной политики, включая механизмы обеспечения долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетов, целесообразно обеспечить учет

показателей долговой нагрузки во всех из используемых в целях долгосрочного бюджетного планирования вариантах.

В этих целях также целесообразно, по аналогии с федеральными Основными направлениями долговой политики на очередной финансовый год и плановый период, применять показатели долговой устойчивости, оценивая текущее, перспективное и нормативное состояние государственного (муниципального) долга, в том числе по отношению к другим параметрам бюджетов (таблица 7).

Таблица 7

Показатели долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования)

наименование	единица измерения	период		нормативные (предельные) значения <1>
		n0	nx	
отношение государственного (муниципального) долга к объему валового регионального продукта (объему выпуска продукции)	%			3
отношение государственного (муниципального) долга к доходам бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) без учета межбюджетных трансфертов	%			30 (15)
отношение расходов на обслуживание государственного (муниципального) долга к общим расходам бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета)	%			5 (2)
отношение расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга к доходам бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) без учета межбюджетных трансфертов	%			10 (4)
отношение "инвестиционных" расходов к расходам на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга	%			90 (95)
отношение просроченных долговых обязательств к общему объему государственного (муниципального) долга	%			0 (0)
отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) к доходам бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) без учета межбюджетных трансфертов	%			10 (7,5)
доля гарантий (поручительств) в общем объеме государственного (муниципального) долга	%			20 (15)

-----  
<1> В скобках представлены значения для местных бюджетов.

Важно отметить, что приведенные ограничения долговой политики (пороговые значения ключевых индикаторов) хотя и не должны нарушать прямые требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, но, тем не менее, должны в первую очередь ориентироваться на особенности финансово-экономических условий конкретного субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в том числе в зависимости от следующих факторов:

А) Доля налоговых и неналоговых доходов в общих доходах бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования): чем выше значение данного показателя, тем менее жесткие пороговые значения долговой нагрузки можно использовать в целях долгосрочного бюджетного планирования;

Б) Соотношение объема государственного (муниципального) долга и доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) без учета межбюджетных трансфертов: чем выше значение данного показателя, тем более жесткие пороговые значения долговой нагрузки можно использовать в целях долгосрочного бюджетного планирования;

В) Ежегодные изменения общего объема доходов, структуры доходов, объемов расходных обязательств, связанных с внешними условиями: чем выше уровень отклонения возможных значений указанных показателей от ожидаемых (плановых от фактических и наоборот), тем более жесткие пороговые значения долговой нагрузки можно использовать в целях долгосрочного бюджетного планирования.

#### 4. Межбюджетное регулирование.

Для значительной части субъектов Российской Федерации и муниципальных образований именно межбюджетные трансферты, причем как зачисляемые в доходы соответствующих бюджетов, так и предоставляемые другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, являются крайне весомым, определяющим параметром, влияющим на долгосрочную устойчивость и сбалансированность соответствующих бюджетов.

В целях адекватного долгосрочного бюджетного планирования в долгосрочном бюджетном прогнозе следует учитывать объемы и структуру межбюджетных трансфертов, основные методологические подходы к их распределению, подходы к установлению (соблюдению) нормативов распределения доходов.

При этом соответствующие показатели, влияющие на доходы бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), должны отражаться с учетом вероятности, гарантированности их получения, положений соответствующих государственных программ, действующих нормативных правовых актов и прогнозируемых показателей социально-экономического развития.

В идеальном варианте, все основные методологические подходы, ключевые показатели и индикаторы, условия формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов, причем на длительный период с исчерпывающей степенью детализации, должны содержаться в соответствующих государственных программах Российской Федерации и государственных программах субъектов Российской Федерации.

Разумеется, что рассчитывать на установление в государственных программах точных сумм межбюджетных трансфертов на десять и более лет не следует. К тому же подобная практика будет малоэффективна в целом в условиях изменчивости факторов и условий социально-экономического развития, финансово-экономического положения соответствующих административно-территориальных образований, в том числе и для них самих.

Однако основы межбюджетного регулирования, состав и условия формирования и предоставления межбюджетных трансфертов допустимо учитывать как относительно стабильные в течение прогнозируемого периода.

Также рекомендуется отдельно учитывать основные виды межбюджетных трансфертов, исходя из их предсказуемости, стабильности и "обязательности" с точки зрения выполнения функции источника доходов бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

То есть, например, субвенции подлежат отдельному учету исходя из того, что передаются в полном объеме на финансовое обеспечение полномочий другого публичного правового образования, являясь при этом, с определенной точки зрения, и расходами иного бюджета. В связи с тем, что собственные доходы бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета на данные цели (в идеальном варианте) использоваться не должны, то соответствующие доходы в виде субвенций, равно как и расходы на реализацию указанных полномочий, могут быть полностью исключены из расчетов.

При желании можно сохранить субвенции как элемент бюджетного прогноза на долгосрочный период. В этом случае рекомендуется отражать идентичную величину указанных средств в доходной и расходной частях бюджета, с соответствующей корректировкой на индексы-дефляторы периода прогнозирования.

Субсидии - межбюджетные трансферты, представляющие из себя целевую финансовую помощь, предоставление которой подчинено достижению определенной цели (качества, объемов, иных параметров реализации конкретных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления). То есть, предоставляемые на реализацию определенных проектов, ограниченных во времени.

Тем самым, наиболее достоверной оценкой объема таких финансовых ресурсов будет постепенное сокращение (вплоть до нуля) данного вида доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов различными темпами либо даже полный отказ от учета этих средств, за исключением непосредственно указанных в соответствующих документах стратегического планирования.

Объем дотаций, в свою очередь, в рамках долгосрочного периода, также должен быть скоординирован с документами долгосрочного стратегического планирования.

При этом разумно предполагать, что объем данного вида финансовой помощи будет находиться в обратно пропорциональной зависимости от темпов социально-экономического развития соответствующего административно-территориального образования (их превышения над средним по субъектам Российской Федерации или по муниципальным образованиям данного типа показателями).

Наконец, аналогичным образом рекомендуется учитывать и иные, не менее важные параметры межбюджетного регулирования, включая нормативы распределения налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, значение которых, при прочих равных условиях, может быть неизменным.

Также, по возможности, следует оценивать и включать в бюджетный прогноз проводимые и планируемые к проведению реформы в области межбюджетного регулирования, перспективы изменения объемов и качества задолженности перед другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации <1> (таблица 8).

-----  
<1> Данный фактор - буквально текущее состояние и перспектива объемов задолженности по бюджетным кредитам - является крайне актуальным в обозримой перспективе.

Основные примеры методов прогнозирования  
объемов нецелевых межбюджетных трансфертов из бюджетов  
других уровней бюджетной системы Российской Федерации  
на долгосрочный период

Метод расчета	Пояснения
Сохранение номинальной величины межбюджетных трансфертов последнего года <1>	Наиболее простой метод, позволяющий за счет неприменения индексации обеспечить необходимый уровень консервативности оценки
Сохранение доли межбюджетных трансфертов в доходах бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) последнего года	Простой метод, основанный на полной неизменности всех основных параметров бюджетной политики и системы межбюджетного регулирования в течение долгосрочного периода
Индексация объема межбюджетных трансфертов последнего года в соответствии с уровнем роста потребительских цен	Подход основан на сохранении "покупательной способности" межбюджетных трансфертов, то есть возможности приобретения на эту величину одинакового объема бюджетных услуг в течение всего периода прогнозирования
Обратно пропорциональное изменение объема межбюджетных трансфертов темпам социально-экономического развития	Метод, позволяющий оценить потенциальное сокращение потребности в получении межбюджетных трансфертов за счет опережающего роста собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета)
Моделирование объемов межбюджетных трансфертов на основе норм действующего бюджетного законодательства и методик формирования и распределения соответствующей финансовой помощи	Наиболее точный метод расчета, к недостаткам которого относятся риски изменения соответствующих нормативных правовых актов, а также социально-экономическое положение других административно-территориальных единиц

-----  
<1> Здесь и далее - второй год планового периода либо (при наличии) последний период, в отношении которого имеются наиболее достоверные данные (государственные программы).

## 5. Особенности практического применения долгосрочного бюджетного планирования

Практическое применение долгосрочного бюджетного прогноза в рамках бюджетного процесса в целом во многом будет определяться качеством, точностью, периодом прогнозирования и избранным методом актуализации прогноза.

При этом основными направлениями практического использования долгосрочного бюджетного прогноза могут выступать:

- формирование проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;
- разработка и актуализация государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ;
- оценка долгосрочных финансовых последствий отдельных проектов, решений, реформ, документов стратегического планирования;
- прогнозирование и профилактика рисков несбалансированности бюджетов;
- обеспечение прозрачности и стабильности налогово-бюджетной и долговой политики.

Применение бюджетного прогноза на долгосрочный период может быть реализовано как формально (включение прогноза в состав обязательных материалов к проекту бюджета, публикация, публичное обсуждение), так и содержательно.

Реализация содержательного варианта подразумевает, что общие параметры проекта бюджета должны соответствовать прогнозируемым в рамках долгосрочного периода показателям.

Разумеется, полное соответствие указанных показателей практически недостижимо, хотя бы в силу уточнения оперативных оценок социально-экономического развития, итогов исполнения бюджетов в отчетном году и истекшем периоде текущего года, рассмотрения проекта закона (проекта решения) в законодательном (представительном) органе власти и прочих условий.

Тем не менее, общие условия и показатели сбалансированности, то есть размер дефицита, долга, объемов межбюджетных трансфертов, должны учитываться как основные ограничения для формирования проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Формализация данного правила может подразумевать предельные размеры подобных отклонений, равно как и основания для их возникновения в силу объективных причин (действия внешних факторов).

Этот подход становится критически важным в случае полноценного перехода на "программную" основу формирования и исполнения бюджета.

Так, бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации, муниципального образования на долгосрочный период, учитывающий прогнозируемый объем располагаемых финансовых ресурсов при задаваемых ограничениях на размер дефицита и уровень долга, определяет, при прочих равных условиях, потенциальный объем обязательств на тот же срок. Также сами программы в обязательном порядке должны основываться на, учитывать и содержать объемы финансового обеспечения соответствующих мероприятий на весь период их (государственных и муниципальных программ) действия.

Обеспечение достоверности (то есть, исполнимости, учета в рамках подготовки проектов бюджетов) индикативных объемов финансового обеспечения государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ) с учетом необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов в долгосрочном периоде может быть в целом реализовано за счет единовременной оценки возможностей бюджета (в рамках прогноза) и распределения соответствующих финансовых ресурсов по каждой программе на весь период ее действия, то есть именно в рамках бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Тем самым бюджетный прогноз на долгосрочный период является - при условии реализации данного подхода - инструментом координации системы долгосрочного планирования

в целом (с учетом Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" N 172-ФЗ) с ожидаемыми, прогнозируемыми, моделируемыми финансовыми возможностями. Данный подход подразумевает существенное ограничение состава и содержания бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации или муниципального образования на долгосрочный период параметрами, отражающими потенциальный (наиболее вероятный или же рассчитанный в различных вариантах) объем располагаемых финансовых ресурсов соответствующего публичного правового образования, обеспечивающего устойчивость конкретного бюджета в рамках прогнозируемого периода, и структурой и условиями их (ресурсов) использования по государственным программам субъекта Российской Федерации (муниципальным программам).

В этом конкретном случае период долгосрочного бюджетного планирования может, в целом, соответствовать и предельным периодам, на которые утверждаются соответствующие государственные и муниципальные программы. Тем не менее, применение данного подхода отнюдь не позволит учесть последующие (после завершения реализации программ) эффекты от их реализации.

Также следует учесть, что искомый подход к ограниченному практическому использованию бюджетного прогноза на долгосрочный период в любом случае требует координации между актуализацией (внесением изменений) бюджетного прогноза и всей совокупности соответствующих государственных программ субъекта Российской Федерации или муниципальных программ, наличия процедуры их единовременной разработки и утверждения (внесения изменений).

Оценка долгосрочных финансовых последствий отдельных проектов, решений, реформ - как одно из направлений применения бюджетного прогноза на долгосрочный период - подразумевает обязательное наличие возможности оперативного уточнения доходов, расходов, уровня государственного (муниципального) долга и иных основных показателей. Тем самым требуется применение либо возможностей учета каждого из указанных действий с точки зрения их воздействия на бюджетные показатели в долгосрочной перспективе в любой конкретный момент времени, либо применения единовременного порядка рассмотрения соответствующих инициатив в рамках бюджетного процесса.

Решение данной задачи может быть обеспечено в первую очередь за счет внедрения дополнительных стандартов финансово-экономических обоснований предлагаемых решений (оказывающих влияние на показатели бюджетов бюджетной системы) в части периода оценки, механизмов ее (оценки) подготовки, учета косвенных последствий их (решений) принятия и реализации. В этом случае соответствующие финансово-экономические обоснования, уже представляющие из себя элементы долгосрочного прогноза, будут учитываться в целом при подготовке изменений (актуализации) бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Другое подразумевает, что каждое из подобных решений получает финансово-экономическую оценку (централизованно, в рамках деятельности органа исполнительной власти, отвечающего за разработку бюджетного прогноза на долгосрочный период) и непосредственно учитывается в уточняемом прогнозе.

Оценка потенциальных угроз несбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) может (но не обязательно) являться отдельной функцией бюджетного прогноза на долгосрочный период. Так, максимально консервативный, предусматривающий наихудший из возможных вариантов социально-экономического развития и условий финансовых взаимоотношений с другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации вариант, определяющий количественные и качественные характеристики бюджета, должен представлять из себя буквально "неуязвимый" для прочих обстоятельств и факторов вариант развития событий.

Однако ограничение объекта прогнозирования только и исключительно наихудшим сценарием не позволит обеспечить полноценную реализацию функций по определению предельных размеров финансового обеспечения государственных и муниципальных программ, не будет соответствовать отраслевым документам стратегического планирования.

В связи с этим базовым (по сути - единственно возможным) вариантом оценки долгосрочных показателей бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета,

применяемым для всего комплекса документов стратегического планирования, должен являться именно реалистичный сценарий, дающий основу для и, в свою очередь, учитывающий разработку и изменения иных "отраслевых" документов, концепций, стратегий, доктрин, программ, дорожных карт и тому подобного в отношении долгосрочного периода.

Соответственно "риски", то есть, в итоге, характеристики бюджета, отличающиеся (в худшую сторону) от основного, положенного в основу бюджетного прогноза на долгосрочный период, будут определяться масштабами, условиями, вероятностью и качеством возможных (при негативном развитии событий) отклонений, в первую очередь, доходной части. Общие и частные оценки подобных отклонений и будут формировать основу для прогнозирования рисков несбалансированности и выработки профилактических мер по их минимизации.

В любом случае само наличие бюджетного прогноза на долгосрочный период будет хотя бы формально оказывать существенное положительное воздействие на прозрачность и предсказуемость налогово-бюджетной и долговой политики.

При этом существенно больший уровень эффективности реализации данного результата внедрения долгосрочного бюджетного планирования будет достигаться при условии максимального учета в рамках прогноза достаточно подробных и обоснованных принципов и подходов к реализации налогово-бюджетной и долговой политики, межбюджетного регулирования в долгосрочном периоде, определения возможных вариантов их корректировки в случае отклонения фактических (наиболее вероятных) показателей от учтенных в прогнозе, полноценного описания планируемых и реализуемых мер, направленных на обеспечение сбалансированности бюджета и достижение ключевых целей, включая государственные и муниципальные программы.

Таким образом, практическая ценность бюджетных прогнозов на долгосрочный период будет непосредственно определяться выбором конкретного состава и содержания такого прогноза. При этом оптимальным критерием успешности такого решения может выступать (в обратном пропорциональной зависимости) необходимость внесения частных изменений в бюджетный прогноз на долгосрочный период. Иначе говоря, чем выше качество и, следовательно, практическая ценность прогноза, тем меньше оснований для его уточнений и актуализации.

В данном случае основным методом минимизации необходимых поправок долгосрочных бюджетных оценок является применение различных вариантов оценки необходимых характеристик бюджета и общественных финансов в целом, для каждого из которых (уже в самом прогнозе) имеется соответствующая процедура, механизм и последовательность действий.

Так, при прочих равных условиях, в целях долгосрочного бюджетного планирования могут использоваться следующие основные варианты прогнозов социально-экономического развития на долгосрочный период: (имеющие собственное значение с точки зрения их применения в рамках бюджетного процесса):

- базовый;
- пессимистический (консервативный);
- оптимистический (целевой).

Первый вариант (сценарий, подход) - базовый - подразумевает наиболее вероятное развитие событий в долгосрочной перспективе при условии достаточно консервативных оценок темпов экономического роста для периода прогнозирования.

Вариант бюджетного прогноза на долгосрочный период, сформированный на этой основе, в первую очередь, должен использоваться для формирования проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Пессимистический прогноз необходим, в первую очередь, для планирования долгосрочных расходных обязательств, например, предельных объемов финансовых ресурсов, утверждаемых в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. Искомый вариант должен учитывать максимально неблагоприятное влияние "внешних" факторов, то есть условий межбюджетного регулирования (сокращение объемов межбюджетных трансфертов из других бюджетов), ухудшение финансово-экономического положения основных налогоплательщиков, рост потребности в дополнительных расходах и так далее.

Кроме того, именно этот долгосрочный сценарий должен найти применение для оценки

рисков несбалансированности бюджета, повышения уровня долговой нагрузки.

Оптимистический ("целевой" в терминологии [постановления](#) Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 года N 914) вариант прогноза, в свою очередь, основывается на относительно благоприятном видении перспектив как социально-экономического развития, так и реализации данных возможностей за счет эффективного и результативного использования имеющихся финансовых ресурсов.

Основное назначение такого сценария определяется, в общем, аналитическими целями, а также в рамках применения системы сбережения дополнительных (конъюнктурных) доходов (то есть оценки их возможных объемов).

В целом количество подобных вариантов и сценариев, равно как и их конкретное содержание, может быть достаточно велико, исходя из задач, ставящихся для каждого из них при общем сохранении изложенных подходов к их использованию.

Сами "риски", как элемент бюджетного прогноза на долгосрочный период, являются желательным, но не необходимым элементом бюджетного прогноза, которые, тем не менее, существенно - в рамках их учета и профилактики - повышают качество и практическую ценность данного инструмента бюджетной политики.

Основные риски должны быть классифицированы на основе возможностей их предотвращения и профилактики, вероятности наступления соответствующих событий и иных факторов, например, на основе далее следующих параметров (таблица 9).

## Примеры классификации бюджетных рисков

Риск	влияние на бюджетные показатели		
	Снижение доходов	Увеличение расходов	Рост долговой нагрузки
внешние риски (низкая степень зависимости от действий или бездействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления)			
Сокращение темпов социально-экономического развития	+	+	+
Конъюнктурное изменение спроса на товары, работы и услуги основных налогоплательщиков	+	-	-
Сокращение межбюджетных трансфертов из другого бюджета	+	-	+
Ухудшение условий для заимствований	-	- (+)	+
Рост цен	-	+	+
Передача новых расходных обязательств	-	+	+
Снижение нормативов отчислений от налогов и сборов	+	-	-
внутренние риски (высокая степень зависимости от действий или бездействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления)			
Рост обязательств с высокой долей участия субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)	-	+	- (+)
Принятие новых расходных обязательств	-	+	-
Активное привлечение заимствований	-	+	+
Нерациональная (не способствующая развитию) структура расходов	-	+	-
Низкое качество бюджетного планирования	+	+	+
Предоставление льгот по налогам и сборам	+	-	-
Низкая степень стабильности и предсказуемости налогово-бюджетной и долговой политик	+	+	+

Приведенный состав рисков (см. подробнее в соответствующем разделе) во многом является условным и должен быть уточнен и скорректирован исходя из специфических характеристик конкретного административно-территориального образования.

Помимо общей оценки рисков, что само по себе будет способствовать эффективному использованию бюджетного прогноза на долгосрочный период, каждый из них должен сопровождаться описанием мер профилактики наступления соответствующих негативных событий (по аналогии с "бюджетными правилами", например, для федерального бюджета реализуется механизм защиты расходных обязательств от снижения нефтегазовых доходов), а также состава и последовательности действий, реализуемых в случае наступления указанных событий.

Например, основные профилактические меры, направленные на профилактику рисков сокращения доходов, реализуемых в случае ухудшения социально-экономической ситуации, заключаются в формировании финансовых резервов, применении консервативных и достоверных прогнозов социально-экономического развития в целях бюджетного планирования, минимизация предельного размера дефицита и прочее.

В свою очередь, в состав мероприятий противодействия наступлению этого события могут включаться действия по оптимизации (изменения сроков) отдельных расходных обязательств, уточнение структуры и состава расходов, в том числе в рамках государственных и муниципальных программ.

Это тем более актуально в отношении "внутренних" рисков, наступление которых должно быть минимизировано в первую очередь за счет проведения взвешенной и ответственной налогово-бюджетной политики, формализации и повышения прозрачности бюджетного процесса, роста качества финансово-экономических обоснований в отношении принимаемых расходных обязательств, отдельных проектов.

Результатами учета соответствующих рисков могут стать также конкретные оценки изменения основных характеристик бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в этих условиях.

Важнейшим элементом бюджетного прогноза на долгосрочный период с точки зрения его применения в рамках бюджетного процесса, является наличие в нем принципов, механизмов, подходов к реализации налогово-бюджетной и долговой политики, межбюджетному регулированию.

То есть, наличие оценок основных характеристик и отдельных показателей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на долгосрочный период должно сопровождаться обоснованиями, за счет чего и каким образом планируется достигнуть этих значений.

В частности, здесь могут быть отражены основные подходы к:

прогнозированию доходов и возможные (предельные) масштабы корректировки налогового законодательства в части, находящейся в компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

финансовым взаимоотношениям с бюджетами бюджетной системы, включая механизмы формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов;

минимальным требованиям к долговой устойчивости и условиям, на которых планируется привлекать и обслуживать долговые обязательства;

планированию расходов, включая процедуру разработки, реализации, корректировки и оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ;

реализуемым и планируемым реформам, крупнейшим проектам.

Описание каждого из изложенных и иных элементов, в первую очередь, должно обеспечивать качественное повышение предсказуемости налогово-бюджетной и долговой политики, межбюджетного регулирования в течение всего периода действия бюджетного прогноза.

Повышение точности и достоверности бюджетного прогноза на долгосрочный период, также способствующее качественной реализации долгосрочного бюджетного планирования, может обеспечиваться за счет создания механизмов регулярной оценки и анализа отклонений фактических (ожидаемых) результатов исполнения бюджетов за истекший период от

прогнозируемых показателей и иных данных.

Так, рекомендуется при внесении бюджетного прогноза на долгосрочный период в составе материалов к проекту бюджета на очередной финансовый год и плановый период обеспечивать оценку указанных отклонений, причем не только с объяснением причин наблюдаемых расхождений между плановыми и фактическими данными, но и с описанием мер, направленных на минимизацию подобных отклонений в будущем.

Тем более важно обеспечить такую переоценку в отношении всего периода, прогнозируя, что будет способствовать полноценному анализу влияния таких изменений на параметры бюджетов и бюджетную устойчивость в целом в долгосрочном периоде.

В составе данного блока могут быть отдельно определены отклонения, вызванные обстоятельствами внешнего характера и действиями (или бездействием) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления).

В первой части целесообразно также подвергать разделному анализу факторы, связанные с уточнением прогноза социально-экономического развития на соответствующий период и иными обстоятельствами. Соответствующие выводы должны впоследствии быть использованы для повышения точности и качества как социально-экономического, так и бюджетного планирования.

Вторая часть должна быть оценена на предмет соответствия заявленных в бюджетном прогнозе на долгосрочный период принципам и подходам практически реализуемому бюджетному процессу, что позволит обеспечить в дальнейшем минимизацию подобных расхождений.

Другим вариантом решения этой задачи может выступать сравнительная оценка бюджетных прогнозов на долгосрочный период, реализуемая в ходе подготовки очередной версии такого прогноза с одновременным продлением срока его действия.

Конкретный состав прогнозируемых показателей, степень их детализации в рамках бюджетного прогноза на долгосрочный период должны непосредственно определяться исходя из следующих факторов.

Первый фактор определяется возможностями прогнозирования соответствующих показателей с необходимой точностью.

Действительно, потенциально возможно осуществлять разработку бюджетного прогноза на долгосрочный период с точностью, сопоставимой с проектом бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. То есть, вплоть до целевых статей и видов расходов.

Однако данный подход по определению является весьма трудоемким, а кроме того, в силу достаточно частого изменения внешних и внутренних условий, определяющих значение конкретных параметров бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, полученные результаты не будут иметь практического значения.

Второй фактор основан именно на применении и использовании бюджетного прогноза на долгосрочный период в рамках бюджетного процесса и иных элементах управления, связанных в том числе с реализацией требований законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации.

Так, исходя из необходимости определения в прогнозе предельных объемов финансового обеспечения государственных программ субъектов Российской Федерации (муниципальных программ), расходы соответствующего бюджета на соответствующий период должны быть распределены на весь период действия таких программ (по каждому финансовому году). При этом, исходя из целесообразности проведения ответственной бюджетной политики, в частности, применения консервативных оценок при прогнозировании доходов бюджетов, совокупный объем распределенных по программам расходов должен быть меньше общего объема допустимых (прогнозируемых с учетом ожидаемых доходов и установленных бюджетных ограничений) расходов на соответствующие периоды (по аналогии с условно утверждаемыми расходами).

Однако за пределами периода действия государственных (муниципальных) программ - в случае, если общий прогнозируемый период больше данной величины - допускается применение укрупненных оценок с исключением отдельных лет.

Например, если государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы) приняты на период до 2020 года, а бюджетный прогноз рассчитан до 2030 года, то соответствующие показатели, выходящие за сроки действия программ, могут

быть представлены в отношении 2025 и 2030 годов.

Не менее важным фактором является и информативность прогноза.

Так, при прочих равных условиях, обособлению будут подлежать те бюджетные показатели, изменение которых в рамках долгосрочного периода осуществляется на различных основаниях, различными темпами, а значение соответствующих данных является критически значимым (составляет не менее 1 - 5% по отношению к общим доходам или расходам бюджета).

Например, в отношении прогнозируемых налоговых доходов рекомендуется, как минимум, выделять налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций, земельный налог, налоги на совокупный доход, акцизы. Каждая из этих позиций значима, зависит от различных показателей прогноза социально-экономического развития или же, например, как поступления от акцизов, регулируются специальными решениями другого публично правового образования (утверждением дифференцированных нормативов распределения данных доходов законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период).

Тем более важно обособлять доходы от межбюджетных трансфертов из других бюджетов, в том числе по видам таких трансфертов.

Аналогичным образом должен решаться и вопрос о степени детализации расходов, которая основывается на демонстрации основных приоритетов использования финансовых ресурсов в долгосрочном периоде, подходах и методах к реализации соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также предоставлять возможность соответствующим получателям межбюджетных трансфертов ориентироваться на конкретные общие объемы данных средств.

Исходя из этого, в составе расходной части рекомендуется включать в состав бюджетного прогноза расходы по разделам и подразделам функциональной классификации (с обособлением, при возможности, расходов, осуществляемых в форме межбюджетных трансфертов), укрупненных позиций экономической классификации расходов.

Кроме того, в аналитических целях могут использоваться и иные категории расходов.

Те же принципы должны учитываться и в части прогнозируемых параметров долговой нагрузки. Здесь рекомендуется включать в качестве отдельных элементов бюджетного прогноза на долгосрочный период данные о структуре государственного (муниципального) долга, в том числе по категориям кредиторов, срочности соответствующих займов, средним (средневзвешенным) размерам процентных расходов.

Примерная форма таблиц, рекомендуемая к использованию в рамках бюджетных прогнозов на долгосрочный период, приведена в [приложениях](#) к настоящим рекомендациям.

Порядок координации долгосрочного бюджетного прогноза и иных документов стратегического планирования во многом определяется выбираемой тактикой практического использования прогноза в рамках бюджетного процесса.

В любом случае после разработки и утверждения бюджетного прогноза на долгосрочный период все готовящиеся документы стратегического планирования в обязательном порядке должны оцениваться на предмет их непротиворечивости прогнозируемым бюджетным показателям, равно как и прогнозу социально-экономического развития на долгосрочный период.

ПРИМЕР  
ПРОЕКТА СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)  
НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД

Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации  
(муниципального образования) на долгосрочный период

1. Текущие характеристики бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и социально-экономического развития.

Содержание: приводятся отчетные и оперативные данные об основных социально-экономических показателях, показатели бюджетной отчетности, основные результаты осуществления налогово-бюджетной и долговой политики.

2. Цели и задачи налогово-бюджетной и долговой политики в долгосрочном периоде.

Содержание: описываются общие цели, задачи и принципы долгосрочной бюджетной политики, основные реформы, в том числе на основе государственных (муниципальных) программ и иных программных документов; приводятся обоснования основных ограничений налогово-бюджетной и долговой политики, подходов к межбюджетному регулированию, на основе которых определяются базовые результаты развития бюджетной системы на конец периода прогнозирования.

3. Условия реализации бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Содержание: характеристика и описание основных вариантов прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период; описываются ключевые прогнозируемые события долгосрочного периода, оказывающие существенное влияние на показатели бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета); обосновывается выбор варианта прогноза социально-экономического развития в качестве базового.

4. Прогноз основных показателей консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на долгосрочный период.

Содержание: анализ, описание основных характеристик бюджета и тенденций их изменения в долгосрочном периоде; приводится оценка изменения бюджетных показателей и их влияние на сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), в том числе в различных вариантах прогноза социально-экономического развития.

5. Прогноз доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на долгосрочный период.

Содержание: характеристика структуры доходов бюджета, ее изменения в рамках прогнозируемого периода; приводятся сведения о планируемых изменениях налоговой политики (в том числе по отдельным налогам и сборам, ставкам и налоговым льготам); обоснование прогнозируемых доходов в виде межбюджетных трансфертов из других бюджетов.

6. Прогноз расходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на долгосрочный период.

Содержание: описание механизма расчета предельной величины расходов бюджета (дефицита бюджета) в долгосрочном периоде; оценка и анализ функциональной структуры расходов и описание основных факторов, влияющих на изменение структуры расходов; сведения о государственных программах субъекта Российской Федерации (муниципальных программах); данные об основных реформах, планируемых к реализации в долгосрочном периоде, мероприятиях повышения эффективности расходов.

7. Государственный (муниципальный) долг

Содержание: целевые показатели долговой нагрузки в долгосрочном периоде; состав и структура долга, процентные расходы; оценка потенциала привлечения дополнительных заимствований; анализ влияния долговой нагрузки на бюджетную устойчивость.

8. Риски реализации бюджетного прогноза.

Содержание: описание основных факторов и угроз несбалансированности бюджета, системы мероприятий профилактики бюджетных рисков (внешние и внутренние).

ПРИМЕРНЫЕ ТАБЛИЦЫ (ПОКАЗАТЕЛИ) БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ) НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД

Таблица 1. Основные показатели социально-экономического прогноза на долгосрочный период

показатель	год n	год n + 1	год n + 1	...	год n + x
ВРП, млн. рублей					
темпы роста ВРП, в % к предыдущему году					
реальные располагаемые денежные доходы населения, в % к предыдущему году					
инфляция, годовая в %					
инвестиции, млн. рублей					
численность населения, тыс. человек					
из них:					
младше трудоспособного возраста					
трудоспособного возраста					
старше трудоспособного возраста					

Таблица 2. Основные показатели бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на долгосрочный период

показатель	год n	год n + 1	год n + 1	...	год n + x
доходы					
налоговые доходы					
налог на прибыль организаций					
налог на доходы физических лиц					
налог на имущество организаций					
неналоговые доходы					
межбюджетные трансферты					
в том числе: межбюджетные трансферты					
дотации					
субсидии					
субвенции					
расходы					
межбюджетные трансферты					
расходы без учета межбюджетных трансфертов					
дефицит/профицит					

Таблица 3. Расходы на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ)

показатель	год n	год n + 1	год n + 1	...	год n + x
расходы всего					
расходы, распределенные по программам					
программа 1					
программа 2					
программа...					
расходы, не распределенные по программам					

**ВЫСШИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ/МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
от "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. N \_\_\_

**О ПОРЯДКЕ  
РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)  
НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД**

В соответствии со [статьей 170.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации/местной администрации муниципального образования постановляет:

1. Утвердить прилагаемый [Порядок](#) разработки и утверждения бюджетного прогноза (субъекта Российской Федерации/муниципального образования) на долгосрочный период.

2. Бюджетный прогноз (субъект Российской Федерации) на долгосрочный период разрабатывается на N-летний период каждые шесть лет (для муниципального образования - разрабатывается каждые три года на N или более лет) <1>.

-----  
<1> Для субъектов Российской Федерации N не может быть менее 12, а для муниципальных образований - 6 лет.

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его официального опубликования.

(Руководитель высшего  
исполнительного органа  
субъекта Российской Федерации/  
муниципального образования)

-----

Утвержден  
постановлением высшего исполнительного  
органа государственной власти субъекта  
Российской Федерации/местной администрации  
муниципального образования  
от "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 2015 г. N \_\_\_

**ПОРЯДОК  
РАЗРАБОТКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА (СУБЪЕКТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ/МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)  
НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД**

1. Настоящий Порядок определяет сроки и условия разработки и утверждения, а также требования к составу и содержанию бюджетного прогноза (субъекта Российской Федерации/муниципального образования) на долгосрочный период (далее - Бюджетный прогноз).

2. Под изменением Бюджетного прогноза понимаются корректировки, вносимые без изменения периода, на который разрабатывается Бюджетный прогноз.

3. Разработку Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза), включая методическое и организационное обеспечение, осуществляет орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования, в случае, если представительный орган муниципального образования принял решение о его формировании), уполномоченный осуществлять функции в сфере бюджетной деятельности, организации исполнения бюджета, а также нормативно-правовому регулированию в области бюджетного процесса субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

4. Бюджетный прогноз (изменения Бюджетного прогноза) утверждается (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации/местной администрации).

5. Разработка Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) осуществляется в три этапа.

6. На первом этапе разрабатывается проект Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) на основе сценарных условий функционирования экономики и основных параметров прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период, а также иных показателей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Сценарные условия функционирования экономики и основных параметров прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период, а также иные показатели социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), необходимые для разработки проекта Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза), представляются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим функции в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования), уполномоченный осуществить разработку Бюджетного прогноза, не позднее 1 июня текущего года.

Показатели проекта Бюджетного прогноза могут разрабатываться на период, превышающий период действия соответствующего прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период.

Проект Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) учитывается при разработке прогноза основных характеристик консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).

Проект Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) представляется в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) в срок до 10 июня текущего года.

7. На втором этапе разрабатывается Бюджетный прогноз (изменения Бюджетного прогноза) на основе проекта прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также иных показателей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), представляемых органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим функции в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования), уполномоченный осуществить разработку Бюджетного прогноза, не позднее 25 сентября текущего года.

Бюджетный прогноз (изменения Бюджетного прогноза) вносится органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования), уполномоченным осуществить разработку Бюджетного прогноза, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в составе документов и материалов к проекту закона о бюджете субъекта Российской Федерации (решения о бюджете муниципального образования).

8. На третьем этапе разрабатывается проект распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) об утверждении Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) с учетом результатов рассмотрения проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации (проекта решения о бюджете муниципального образования).

Проект распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) об утверждении Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) вносится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципального образования) не позднее 15 января текущего года.

9. Бюджетный прогноз (изменения Бюджетного прогноза) разрабатывается с учетом N вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период (базовый, консервативный и целевой) и иных показателей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Содержание вариантов показателей Бюджетного прогноза определяются органом, уполномоченным осуществлять функции в сфере бюджетной деятельности, организации исполнения бюджета, а также нормативно-правовому регулированию в области бюджетного процесса субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по согласованию с органом, осуществляющим функции в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

В целях определения показателей финансового обеспечения государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ) на период их действия, выходящий за рамки периода, на который принимается закон (решение) о бюджете, применяются показатели Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза), основанные на консервативном варианте прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на долгосрочный период, и иных показателях социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

10. Состав и содержание Бюджетного прогноза (изменений Бюджетного прогноза) нему разрабатываются согласно [приложению](#) к настоящему Порядку.

СОСТАВ И СОДЕРЖАНИЕ  
БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ) НА ДОЛГОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД

1. Основные итоги развития консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).
2. Текущее состояние консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).
3. Подходы и методология разработки Бюджетного прогноза.
4. Прогноз основных характеристик и иных показателей консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на долгосрочный период (в условиях действующего законодательства).
5. Структура расходов и доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).
6. Государственный долг субъекта Российской Федерации и муниципальный долг (муниципальный долг).
7. Риски и угрозы несбалансированности бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), в том числе с учетом различных вариантов прогноза социально-экономического развития на долгосрочный период и иных показателей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования).
8. Основные подходы, цели и задачи формирования и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в долгосрочном периоде.
9. Механизмы профилактики рисков реализации Бюджетного прогноза.
10. Подходы к прогнозированию и показатели финансового обеспечения государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ) на период их действия.
11. Приложения, в том числе:
  - прогноз основных характеристик консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета);
  - предельные расходы на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ).

**БЮДЖЕТНЫЙ ПРОГНОЗ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА  
(ПРОЕКТ, ВНЕСЕННЫЙ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОДНОВРЕМЕННО С ПРОЕКТОМ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2016 ГОД")**

## 1. Введение

Процесс адаптации российской экономики и финансового сектора к изменившимся внешним условиям, основное бремя которой пришлось на первую половину 2015 года, входит в завершающуюся стадию. В результате своевременной реализации пакета антикризисных мер удалось стабилизировать ситуацию на внутреннем финансовом рынке, укрепить доверие к банковской системе и национальной валюте, благополучно пройти пик выплат по внешним долговым обязательствам, снизить инфляционные ожидания экономических агентов и в целом сформировать необходимые условия для оживления деловой активности и возобновления экономического роста.

По мере завершения болезненного адаптационного периода, во главу повестки государственной экономической политики выходит обеспечение устойчивого экономического развития страны в непростых для отечественной экономики внешних условиях. В то же время сохраняющаяся повышенная неопределенность внешнеполитической и экономической конъюнктуры предопределила временную приостановку среднесрочного бюджетного планирования и переход в 2016 году на однолетний бюджет. В таких условиях актуальность долгосрочных ориентиров государственной экономической политики, включая вариативность ее проведения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, разработка бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период (далее - бюджетный прогноз) приобретает особое значение для экономических агентов, помогая им сформировать собственные средне- и долгосрочные стратегии поведения.

### 1.1. Предпосылки и актуальность формирования бюджетного прогноза

Долгосрочные оценки основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, что более важно, основные подходы, методы и принципы реализации долгосрочной государственной экономической политики в налоговой, бюджетной и долговой сферах объективно востребованы хозяйствующими субъектами и, кроме того, необходимы для разработки и реализации всей совокупности документов стратегического планирования. Сопутствующее разработке таких долгосрочных оценок повышение степени предсказуемости реализуемой бюджетной политики способствует росту привлекательности отечественной экономики для потенциальных инвесторов и повышает эффективность действий органов управления в целом.

Долгосрочное бюджетное прогнозирование является естественным продолжением работы по повышению качества государственного управления в целом и внедрению программно-целевого метода управления общественными финансами в частности. Реализованный в предшествующие годы переход на формирование федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на трехлетний период, а впоследствии и разработка системы государственных программ Российской Федерации предполагали дальнейшее расширение горизонтов планирования. Тем самым выстраивается взаимоувязанная система документов бюджетного планирования, обеспечивающая сбалансированность мер, реализуемых в текущем, среднесрочном и долгосрочном периодах.

### 1.2. Цели и задачи бюджетного прогноза

Ключевой целью разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период является оценка основных тенденций развития бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющая, путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере

налоговой, бюджетной и долговой политики, обеспечить необходимый уровень сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и достижение стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации.

К задачам бюджетного прогноза, способствующим достижению указанной цели, относятся:

осуществление бюджетного прогнозирования на период, позволяющий оценить основные изменения, тенденции и последствия социально-экономических и иных явлений, оказывающих наибольшее воздействие на состояние бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

разработка достоверных прогнозов основных характеристик бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных показателей, характеризующих состояние, основные риски и угрозы сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

выработка решений по принятию дополнительных мер совершенствования налоговой, бюджетной, долговой политики, включая повышение эффективности бюджетных расходов, способствующих достижению сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и решению ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде;

обеспечение прозрачности и предсказуемости параметров бюджетной системы Российской Федерации, макроэкономических и иных показателей, в том числе базовых принципов и условий реализации налоговой, бюджетной и долговой политики;

профилактика бюджетных рисков для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков;

определение объемов долгосрочных финансовых обязательств, включая показатели финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации, на период их действия.

Решение указанных задач обеспечивается в рамках комплексного подхода, включающего в себя:

обеспечение взаимного соответствия и координации бюджетного прогноза с другими документами государственного стратегического планирования, в первую очередь прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и государственными программами Российской Федерации;

систематизацию и регулярный учет основных бюджетных и макроэкономических рисков;

использование в целях долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования инициативных мер и решений, позволяющих достичь требуемых результатов и уровня сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

оказание на постоянной основе методологической и консультационной поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам долгосрочного бюджетного прогнозирования и планирования;

полноценное включение разработки и обеспечение учета бюджетного прогноза в рамках бюджетного процесса.

## 2. Условия формирования бюджетного прогноза

Представленный проект бюджетного прогноза разработан на базе основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, подготовленных Министерством экономического развития Российской Федерации в "базовом" варианте.

## 3. Прогноз основных характеристик бюджетной системы Российской Федерации

В рамках базового сценария долгосрочного прогноза ожидается снижение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что при сохранении неизменными объема расходов как доли от ВВП приведет к существенному росту дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, в том числе, федерального бюджета.

Сокращение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по отношению к ВВП в первую очередь обусловлено снижением нефтегазовых доходов федерального бюджета. Сокращение объема нефтегазовых доходов по отношению к ВВП в свою очередь обуславливается

тремя основными факторами. Во-первых, ожидается, что после резкого снижения в 2015 году цены на энергоносители на мировом рынке стабилизируются на низком уровне. Во-вторых, в течение прогнозного периода доля самого нефтегазового сектора в структуре ВВП продолжит снижаться на фоне отстающих темпов роста физических объемов добычи и экспорта данной продукции. В-третьих, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит расти размер льгот по НДС и экспортной пошлине.

Ненефтегазовые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации также будут иметь тенденцию к снижению по отношению к ВВП, главным образом в части "прочих" доходов федерального бюджета, а также страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации. Последнее обусловлено трендом старения населения и сопутствующего снижения численности трудоспособного населения. Причинами заметного снижения "прочих" ненефтегазовых доходов федерального бюджета начиная с 2017 года станут: сокращение поступлений от прибыли Банка России, сокращение доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, отсутствие поступлений дотации на сбалансированность, передаваемой федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, отсутствие поступлений на финансовое обеспечение и софинансирование высокотехнологичной медицинской помощи (в 2016 году учтено в доходах федерального бюджета).

Таким образом, при неизменном налоговом законодательстве доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации как доля от ВВП продолжат сокращаться - с 35,8% ВВП в 2015 году до 30,9% в 2030 году. При сохранении объема расходов как доли ВВП на уровне 2016 года дефицит бюджетов бюджетной системы Российской Федерации может достигнуть к 2030 году 8% ВВП. При этом важно отметить, что в данном сценарии в структуре расходов потребуется значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга, а сохранение расходов пенсионной системы на стабильном уровне в рамках текущего законодательства Российской Федерации может привести к снижению коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка.

В условиях сохранения столь масштабных диспропорций и несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации состояние общественных финансов и уровня государственного долга неминуемо выйдет на неустойчивую траекторию, угрожая дестабилизации макроэкономической системы и создавая риски для экономической безопасности страны. В целях недопущения развития ситуации по такому сценарию требуется скорейшее приведение расходных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствие со складывающимися бюджетными возможностями с тем, чтобы обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, долгосрочный прогноз показывает необходимость принятия в перспективе мер по расширению налогооблагаемой базы за счет: снижения доли "теневого" сектора экономики, улучшения налогового и таможенного администрирования, пересмотра ряда неэффективных налоговых и неналоговых льгот.

Реализация данных мер позволит обеспечить ускорение потенциальных темпов роста экономики за счет увеличения доли частных инвестиций в структуре ВВП.

---