

## ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ОПЫТ СТРАН ОЭСР И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

© 2019 г. О. Богачева, О. Смородинов

*БОГАЧЕВА Ольга Викторовна, кандидат экономических наук,  
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23;  
НИФИ, 127006 Москва, Настасьинский пер., 3, корп. 2 (bogacheva@nifi.ru).*

*СМОРОДИНОВ Олег Владиславович, кандидат экономических наук,  
НИФИ, 127006 Москва, Настасьинский пер., 3, корп. 2 (osmorodinov@nifi.ru).*

Статья поступила в редакцию 23.08.2018.

Изначально в некоторых странах ОЭСР обзоры бюджетных расходов использовались при проведении оценки эффективности государственных программ. После кризиса 2007–2008 гг. ситуация изменилась – они превратились в отдельный инструмент управления общественными финансами. Обзоры применяются не только для определения направлений экономии ресурсов, но и для перераспределения высвобождаемых средств в соответствии с новыми приоритетами государственной политики. Опыт стран ОЭСР показывает, что для успешного использования такого инструмента финансовой политики в России необходимы соответствующие институциональные условия, в первую очередь хорошо проработанная нормативно-правовая база.

**Ключевые слова:** инструмент управления общественными финансами, стратегические обзоры расходов, процесс подготовки проекта бюджета, общие и выборочные обзоры расходов, действующие бюджетные обязательства.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2019-63-3-59-67

Обзоры как один из инструментов оценки результативности и эффективности государственных программ и бюджетных расходов нашли широкое применение в международной практике бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Сегодня вряд ли можно назвать пионера в этой области, поскольку обзоры расходов долгое время проводились в различных странах под разными названиями, но есть основания полагать, что первые такие обзоры стали составлять в США в 1960-е годы в ходе оценки результативности и эффективности государственных программ. В 80–90-е годы прошлого столетия в странах ОЭСР интерес к этому инструменту заметно вырос, что было связано с внедрением концепции “нового государственного управления”, менявшей представления о статусе и роли государства в обществе. Обзоры бюджетных расходов (далее – обзоры расходов) стали использоваться (хотя и с разной степенью регулярности) в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Великобритании, Финляндии, Дании, Швеции и Нидерландах. Масштабные бюджетные реформы этого периода были направлены на сокращение государственного участия в экономике и активизацию использования рыночных инструментов в управлении общественными финансами, что обусловило необходимость совершенствования системы государственной оценки результативности и эффективности бюджетных расходов.

В последующие годы интерес к обзорам расходов в экономически развитых странах то усиливался, то ослабевал. В период внедрения программного бюджетирования в начале 2000-х годов усилился скептицизм по отношению к этому инструменту, что объяснялось отсутствием конкретных результатов применения обзоров, равно как и других инструментов оценки результативности расходов с точки зрения эффективности управления бюджетом. Подготовка обзоров, по существу, не оказывала сдерживающего влияния на рост расходов и перераспределение бюджетных ассигнований в соответствии с результатами<sup>1</sup>. До окончания мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. в большинстве стран ОЭСР обзоры расходов либо вообще не проводились, либо носили эпизодический характер.

Перелом в концептуальном понимании роли обзоров расходов в управлении общественными финансами произошел после мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. и был связан с новыми вызовами, с которыми столкнулись бюджетные системы стран ОЭСР. Начали вводиться бюджетные правила, потолки расходов. Новые задачи по оптимизации структуры и приоритизации бюджетных расходов, повышению контроля над их общим

<sup>1</sup> Исключением из правил можно считать Республику Корею, где по итогам ежегодной оценки проводилось 10% сокращение финансирования неэффективных программ в очередном финансовом году.

объемом, улучшению качества среднесрочного бюджетного планирования и прогнозирования привели к пересмотру взглядов на обзоры расходов, изменению характера их применения. Обзоры расходов стали рассматриваться как самостоятельный инструмент управления общественными финансами, позволяющий использовать результаты оценки программ и бюджетных расходов для качественного улучшения планирования бюджета, оптимизации структуры расходов и решения приоритетных задач государственной социально-экономической политики.

В настоящей статье рассматриваются особенности применения обзоров расходов до и после глобального финансового кризиса 2007–2008 гг. и перспективы применения этого инструмента управления финансами в России.

### ОБЗОРЫ РАСХОДОВ ДО МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Обзоры расходов, как правило, проводятся в ответ на резкое ухудшение ситуации в макроэкономической и бюджетно-налоговой сфере. Так, Нидерланды, Швеция и Дания стали анализировать расходы в ответ на рост бюджетных дефицитов в 1980–1990-е годы (в 1983 г. в Нидерландах дефицит бюджета превысил 8.9%, в Дании – 9%, в Швеции в 1993 г. он достиг 12%) [1, р. 33]. Когда же задача фискальной консолидации успешно решалась, интерес к обзорам расходов со стороны правительства снижался, заметно сокращалось и их число. Так происходило, например, в Австралии, Канаде и Новой Зеландии. И только в Великобритании и Дании обзоры расходов проводились регулярно. Но составление подобных обзоров не означало, что их результаты обязательно будут интегрированы в бюджетный процесс или найдут отражение в проводимых бюджетных реформах.

Основной упор в обзорах расходов делался на выявлении возможностей для операционной экономии бюджетных средств. В качестве примеров можно привести, в частности, обзоры в Финляндии (в рамках стартовавшей в 2004 г. Программы повышения производительности в государственном секторе), Дании (в рамках программы “Специальных исследований”), Великобритании (*The 2004 Gershon Efficiency Review*) [2, 3]. До мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. министерства финансов не проявляли особой активности как в управлении процессом подготовки и проведения обзоров расходов, так и в разработке предложений по их перераспределению в соответствии с национальными приоритетами. О второстепенной роли обзоров расходов в бюджетной практике стран ОЭСР может свидетельствовать и тот факт, что один из ключевых документов в этой области –

Обзоры страновой бюджетной практики ОЭСР (*OECD Performance Budgeting Survey*) – вплоть до 2011–2012 гг. не включали информацию об обзорах расходов.

### ОБЗОРЫ РАСХОДОВ ПОСЛЕ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

После мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. в понимании и применении обзоров расходов многое изменилось. Правительства стран ОЭСР стали рассматривать их в качестве главного инструмента сокращения (либо контроля роста) агрегированного объема расходов и оптимизации их структуры, что обусловлено целым рядом причин:

- ухудшением финансового положения практически всех государств-членов (значительные дефициты бюджета, рост государственного долга, связанный с необходимостью поддержки экономического роста и выполнения социальных обязательств);

- неустойчивостью государственных бюджетов и осознанием необходимости оптимизации их структуры, пониманием того, что невозможно просто сокращать бюджетные расходы, для решения экономических и социальных задач нужны новые инвестиции в инфраструктуру;

- необходимостью финансовой консолидации в целях возобновления экономического роста и обеспечения макроэкономической устойчивости;

- введением бюджетных правил, устанавливающих количественные ограничения на отдельные параметры бюджета (в частности, установлением 3% предела для размера дефицита бюджета относительно ВВП в ЕС).

Важную роль в возобновлении интереса к обзорам расходов в странах ОЭСР после 2008 г. сыграло также осознание того, что пропорциональное сокращение расходов (особенно инвестиционных) не только не решает проблемы бюджета, но может привести к дальнейшему обострению социальной напряженности и создать препятствия долгосрочному росту. Концептуальные основы нового подхода были заложены в работах таких известных специалистов в области БОР, как М. Робинсон, Т. Каристайн, А. Шик, К. Вандиерендонк, Й. Хоксворт, К. Клепсвик, Е. Лау, М. Марсель [1–8]. Было уточнено само понятие “обзор расходов”, определены место этого инструмента в системе управления общественными финансами и принципы его применения.

Так, согласно М. Робинсону [2, 3], обзор расходов представляет собой процесс регулярного ана-

лиза базовых расходов, включающий разработку и принятие мер по экономии бюджетных средств. Это определение вбирает в себя несколько важных характеристик: во-первых, ограничение предмета обзоров только базовыми расходами, то есть расходами, произведенными в рамках действующего законодательства (принятие новых бюджетных обязательств не рассматривается); во-вторых, дополнение анализа расходов мерами по их экономии (оптимизации); в-третьих, регулярный характер обзоров, связанный с подготовкой очередного бюджета.

В глоссарии ОЭСР 2016 г. обзор расходов рассматривается как процесс систематического анализа базовых расходов, сравнения разных вариантов экономии бюджетных средств и выбора наиболее приемлемого из них [9]. В другом документе ОЭСР – “Типология и внедрение обзоров расходов” – выделяются следующие особенности обзоров расходов:

– необходимость прямого участия высшего уровня исполнительной власти в стратегическом управлении процессом. Что касается текущего управления подготовкой обзоров расходов, то оно должно быть сосредоточено в министерстве финансов либо в аппарате премьер-министра;

– интегрированность в бюджетный процесс, применение в среднесрочном бюджетном планировании рекомендаций, разработанных в рамках обзора [10].

Формирование концептуальных основ и практические рекомендации международных организаций по применению обновленных обзоров расходов способствовали их быстрому распространению. В 2012 г. обзоры проводили 16 стран ОЭСР (то есть каждый второй член организации), включая Ирландию и Италию, которые ранее вообще не имели опыта в этой области [2, 3]. Позднее практику проведения обзоров возобновили Канада и Австралия. А в 2016 г. уже 23 страны ОЭСР включили обзоры расходов в свой арсенал инструментов управления общественными финансами [11].

Качественно изменились цели и задачи обзоров. В части экономии бюджетных средств они стали более амбициозными и долгосрочными. Простой опыт показал, что масштабное сокращение расходов не может быть достигнуто только с помощью операционных обзоров<sup>2</sup>. Необходимо также фокусировать внимание не только на операцион-

ной, но и на стратегической экономии, в том числе за счет передачи полномочий по выполнению определенных функций другому уровню власти или на аутсорсинг. Вот почему обычной практикой стало сочетание оперативных и стратегических обзоров<sup>3</sup> бюджетных расходов. При этом сами обзоры стали более широкими по охвату видов расходов. В 2012 г. в 11 государствах они охватывали как дискреционные, так и мандатные расходы (социальное страхование) [8].

Вместе с тем в целом ряде стран по-прежнему активно используются выборочные (селективные) обзоры, проводимые по определенному перечню тем (Нидерланды, Дания), либо с полным охватом программ за среднесрочный бюджетный цикл (например, в Канаде в начале 2000-х годов использовался трехлетний цикл обзоров расходов по 1/3 федеральных агентств). В Австралии в первой половине 2010-х годов выборочные обзоры проводились наряду с общими. При этом первые были лучше встроены в рамки ежегодной подготовки бюджета, меры экономии в них были более тщательно проработаны.

Если до мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. обзоры расходов практически не были связаны с циклом подготовки бюджета, то сегодня они интегрированы в механизм среднесрочного бюджетного планирования и вписаны в календарь подготовки бюджета. Если используется годовой цикл подготовки бюджета, они проводятся ежегодно до начала распределения средств в соответствии с бюджетной классификацией на планируемый период. При планировании же бюджета более чем на год обзоры проводятся один раз в несколько лет (например, в Великобритании общие обзоры расходов проводятся 1 раз в 4 года).

Изменение статуса и роли обзоров расходов в управлении общественными финансами стран ОЭСР находит отражение и в изменении механизмов их проведения. Стратегическое управление процессом перешло на уровень высшего исполнительного органа (правительство, кабинет министров, администрация). На этом уровне принимаются решения по определению целевых показателей экономии, охвату расходов, порядку проведения обзоров, выбору мер, направленных на получение заявленной экономии, общему контролю и мониторингу процесса обзоров. В странах ОЭСР обзор расходов, как правило, осуществляется под контролем возглавляемых премьер-министром комитетов (комиссий). Такая процедура

<sup>2</sup> Операционный обзор (также обзор экономичности, тактический обзор расходов) направлен на выявление возможностей сокращения расходов на предоставление государственных услуг за счет более рационального использования имеющихся ресурсов без уменьшения объемов услуг и (или) снижения их качества.

<sup>3</sup> Стратегический обзор направлен на выявление возможностей стратегической экономии, когда снижение расходов достигается за счет сокращения объемов услуг и/или снижения их качества, либо передачи стороннему поставщику (на аутсорсинг).

характерна для Италии, Франции, Дании, Нидерландов, Великобритании, Ирландии и многих других стран.

С усилением интеграции обзоров расходов в процесс составления бюджета повысилась роль министерства финансов в текущем управлении их подготовкой. В министерстве создаются специальные подразделения или группы, не только рассматривающие предложения отраслевых министерств, но при необходимости разрабатывающие свои варианты мер по экономии бюджетных средств. В 2012 г. в 13 странах министерство финансов (казначейство) играло главную роль в утверждении их процедуры. В 12 странах на финансовый орган возложена ответственность за контроль проведения обзора и оценку отчетов. Кроме того, министерство финансов (казначейство) обеспечивало участников инструкциями и иными методическими материалами, осуществляло текущий мониторинг подготовки обзоров, оказывало техническую поддержку [2, 3, 8].

В зависимости от национальных особенностей бюджетного процесса и распределения бюджетных полномочий могут использоваться различные модели организации работы над обзорами расходов. В ряде стран ОЭСР предпочтение отдается так называемой модели “снизу–вверх”, когда анализ расходов и меры по экономии бюджетных средств разрабатываются рабочими группами, создаваемыми отраслевыми министерствами. Министерство финансов (казначейство) и внешние эксперты при этом играют вспомогательную роль, в частности, министерство финансов готовит альтернативные варианты по мерам экономии (Канада, Великобритания, Ирландия).

Нередко используется модель совместного проведения обзора, когда варианты экономии разрабатываются рабочими группами, в которых участвуют представители как отраслевых министерств, так и министерства финансов. При этом отчеты рабочих групп должны быть предварительно одобрены отраслевыми министерствами и министерством финансов (Нидерланды, Дания). В Нидерландах к проведению обзоров привлекаются специалисты Бюро анализа экономической политики и Агентства по оценке состояния окружающей среды. Возглавлять рабочую группу может лицо, занимающее высокий пост в органах власти, частном секторе или науке, но не зависимое от ведомства, которое охватывается обзором [3, 12].

Может использоваться также модель “сверху–вниз”, когда варианты экономии разрабатываются министерством финансов или рабочими группами, создаваемыми министерством финансов. При этом от отраслевых министерств не требуется одобрения отчетов (Франция). На практике чаще

встречаются смешанные организационные модели, когда, например, предложения по экономии в соответствии с целевыми показателями готовятся разными рабочими группами, состоящими как из специалистов отраслевых министерств, так и из внешних экспертов.

В любой модели проведения обзоров важное место отводится стимулированию отраслевых министерств к участию в разработке и реализации мер экономии. Отраслевые министерства должны сознавать свою ответственность перед руководством страны за предоставление необходимой информации. В случае отказа от сотрудничества к ним могут применяться санкции. Так, в Канаде к министерствам, которые отказывались сотрудничать, были применены более жесткие требования по сокращению расходов. Более активному сотрудничеству отраслевых министерств с министерством финансов могут способствовать такие меры, как определение целевых показателей экономии до начала проведения обзора, разрешение на подготовку предложений по перераспределению средств в рамках ведомственного бюджета, сохранение части сэкономленных средств в распоряжении отраслевого министерства.

Переход к применению обзоров расходов как самостоятельного инструмента управления общественными финансами выдвинул на первый план задачу совершенствования соответствующей нормативной и методической базы. В большинстве стран, проводящих обзоры расходов, финансовые органы уже разработали методические руководства по их подготовке, стандартизации процедуры проведения и составления отчетов рабочих групп.

Так, в Великобритании ведомства, принимающие участие в обзорах расходов, должны руководствоваться методическими документами, разработанными Казначейством и утвержденными правительством страны (“Зеленая книга” – *Green Book*, “Оранжевая книга” – *Orange Book* и “Пурпурная книга” – *Magenta Book*) [13, 14, 15]. В них подробно изложены общие принципы и конкретные инструменты проведения предварительной и итоговой оценки государственных программ и проектов, выявления связанных с ними рисков, измерения социально-экономического эффекта от их реализации. К каждой из книг выпущены дополнительные методические документы (приложения). Например, к “Зеленой книге” подготовлено более 10 дополнений, где предварительная и итоговая оценка программ и проектов детализируется по конкретным направлениям, отраслям или видам деятельности.

В Ирландии в основу проведения обзоров, оценки эффективности, планирования текущих и инвестиционных расходов положен разработанный

ный Министерством государственных расходов и реформы “Кодекс государственных расходов: планирование и оценка расходов в государственных ведомствах Ирландии – стандартные правила и процедуры”, который введен в действие 2 сентября 2013 г. В нем, в частности, содержатся новые требования по результативности и эффективности расходов, ежегодному отбору тем обзоров, подготовке стандартизированного отчета [16].

Еще одним заметным изменением после глобального финансового кризиса 2007–2008 гг. стало повышение открытости процессов планирования и подготовки обзоров расходов. Появляются независимые консультативные органы, публикуются отчеты по результатам проведения обзоров, все активнее привлекаются рядовые граждане к обсуждению вопросов, связанных с сокращением и перераспределением бюджетных расходов.

В 2012 г. правительство Ирландии сформировало независимый консультативный орган – Ирландскую государственную службу по экономике и оценке (*The Irish Government Economic and Evaluation Service, IGEES*). Она создавалась как межведомственная служба, включающая представителей Министерства здравоохранения, Министерства государственных расходов и реформы и Министерства финансов. В ее задачи входит обеспечение стандартов проведения анализа и оценки результативности и эффективности государственной политики и поддержки правительственных реформ. Кроме того, служба должна ежегодно согласовывать с Министерством государственных расходов и реформы темы обзоров [17, 18].

В 2016 г. Счетная палата Великобритании провела аудит процесса подготовки и проведения Обзора расходов-2015 с оценкой выполнения от-

раслевыми ведомствами методических указаний Казначейства по представлению информации, расчетам, обоснованиям и предложениям по сокращению расходов [19].

Чем более острыми становятся проблемы дефицита бюджета и государственного долга, тем более внимательно правительства относятся к мнению граждан при выборе направлений и объемов сокращения и перераспределения расходов. Великобритания, Франция, Италия и другие страны используют самые разные способы учета общественного мнения. Предложения граждан анализируются и обобщаются, а наиболее ценные из них принимаются во внимание при подготовке бюджетов на очередной год.

Так, в обсуждении направлений и объемов сокращения расходов перед проведением в Великобритании Обзора расходов-2010 принимали активное участие не только работники Казначейства и государственных ведомств, но и независимые эксперты и рядовые граждане, которые могли разместить свои предложения на портале *Spending Challenge*. Всего было собрано более 110 тыс. предложений о сокращении расходов, из них примерно 63 тыс. поступили от работников государственного сектора и почти 48 тыс. – от иных категорий граждан [20].

Заметно увеличилось число публикаций по тематике обзоров расходов в различных изданиях и на сайтах государственных органов в странах ОЭСР. В 2017 г. соответствующий раздел впервые вошел в статистический сборник *Government at a Glance 2017* [11]. С помощью таких обзоров многие страны ОЭСР планируют добиться значительного сокращения бюджетных расходов в сжатые сроки (табл.).

**Таблица.** Оценки возможного сокращения расходов в результате проведения обзоров расходов в странах ОЭСР в 2008–2015 гг.

Страна	Обзоры расходов	Экономия в результате проведения обзоров расходов
Канада	Стратегический обзор 2008–2010 гг.	2.8 млрд кан. долл.
	Стратегический и операционный обзор 2011–2012 гг.	5.2 млрд кан. долл., около 2% расходов на федеральные программы
Франция	Программы реформ государственных финансов – <i>RGPP</i> (2007–2012 гг.) и <i>MAP</i> <sup>1</sup> (2012–2015 гг.)	15 млрд евро, 3.4% расходов в 2011 г. (по оценке Счетной палаты, влияние на бюджет было ограниченным)
Ирландия	Обзоры 2008 г. и 2011 г.	7.8 млрд евро, по другой оценке в 2009–2011 гг. экономия составила 9.5 млрд евро
Нидерланды	Общий обзор расходов 2011 г.	36 млрд евро
Великобритания	Общий обзор расходов 2010 г.	81 млрд ф. ст. в течение четырех лет до 2014–2015 гг. Бюджеты департаментов, кроме здравоохранения и зарубежной помощи, сократились в среднем на 19%
	Общий обзор расходов 2015 г.	Сокращение расходов 40 ведомств на 21.5 млрд ф. ст. в 2016/2017–2020/2021 гг., из них 9.5 млрд планировалось реинвестировать

<sup>1</sup> *Révision générale des politiques publiques – RGPP; Modernisation de l'action publique – MAP.*

Источники: [2, pp. 35-36; 19].

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В РОССИИ

Обзоры расходов в качестве инструментов анализа и оценки эффективности программ, инвестиционных проектов, расходов отдельных ведомств под разными наименованиями и в различных форматах применяются в России с начала бюджетной реформы середины 2000-х годов (подробнее см.: [21, 22, 23]). В их подготовке участвуют не только отраслевые ведомства, Министерство финансов, Министерство экономического развития, Счетная палата Российской Федерации, но и ведущие научные и исследовательские учреждения<sup>4</sup>. До настоящего времени оценки результативности государственных программ и предложения по повышению эффективности расходов, как правило, не находили практического применения и откладывались в долгий ящик. К тому же интерес российских исследователей и экспертов фокусировался в первую очередь на общих проблемах совершенствования системы управления государственными финансами. Конкретные же варианты экономии бюджетных средств оставались вне поля зрения, поскольку задача их определения перед ними не ставилась.

Кроме того, в рамках действующего законодательства проведение анализа и оценки эффективности бюджетных расходов напрямую не связано с процессом подготовки проекта бюджета на очередной финансовый период. В России, как и в большинстве стран ОЭСР до финансового кризиса 2007–2008 гг., при подготовке проекта бюджета акцент делался на новых расходах, тогда как оценка эффективности действующих бюджетных обязательств должного внимания не уделялась.

Зарубежный опыт последнего десятилетия свидетельствует о том, что обзоры расходов могут стать полезным инструментом оптимизации структуры бюджета, увеличения финансирования за счет сокращения неэффективных трат. Эти направления приобретают особую актуальность для решения стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 г. [25], вхождения российской экономики в пятерку крупнейших экономик мира.

В России под обзором (аудитом) бюджетных расходов понимается систематический анализ бюджетных ассигнований федерального бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее при-

емлемого (приемлемых) из них<sup>5</sup>. В соответствии с лучшими международными практиками обзоры расходов должны проводиться на регулярной основе. Отчеты по ним должны включать варианты сокращения расходов, представляемые в центральные органы власти на стадии подготовки бюджета, когда принимаются новые бюджетные обязательства (программы, проекты). При этом варианты сокращения расходов необходимо рассматривать одновременно с предложениями по новым расходам. В обзорах должны отражаться все действующие обязательства, в том числе социального характера, а также налоговые расходы. Результаты обзоров расходов должны учитываться при расчете предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета и определении дополнительных бюджетных ассигнований на очередной год и плановый период в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

При подготовке обзоров расходов целесообразно руководствоваться следующими принципами:

– проводить выборочные обзоры в рамках ежегодной подготовки проекта бюджета, перечень которых должен утверждаться уполномоченным органом Правительства Российской Федерации;

– сочетать стратегический обзор и обзор экономичности;

– отделять процесс подготовки обзоров от процесса разработки предложений по увеличению расходов (за исключением расходов ради экономии);

– не учитывать в обзорах крупные капитальные проекты на стадии реализации;

– не допускать неоправданного расширения круга рассматриваемых направлений реформирования общественных финансов, ограничиваясь лишь направлениями, непосредственно связанными с оптимизацией расходов. Так, обзоры не должны содержать меры по увеличению налогов, кроме мер по налоговым расходам.

Исходя из общих принципов проведения обзоров расходов, определяются полномочия участников этого процесса:

– уполномоченный правительством орган утверждает темы и порядок проведения обзоров, определяет критерии отбора вариантов экономии, механизмы взаимодействия участников, принимает окончательные решения по выбору мер экономии;

<sup>4</sup> Отраслевые ведомства готовят годовые отчеты, на основе которых Министерство экономического развития Российской Федерации составляет сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ. В 2013 г. Министерство финансов Российской Федерации опубликовало исследования экспертных групп [24].

<sup>5</sup> Проект Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета” (подготовлен Минфином России 14.08.2018). Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56663614/>

– министерство финансов осуществляет методическое обеспечение, текущее управление и контроль, а также сохраняет за собой право представлять в высшие органы власти собственные предложения по сокращению расходов;

– ответственность за разработку вариантов экономии, как правило, возлагается на отраслевые министерства (при этом возможны и иные модели организации процесса подготовки обзоров расходов, когда основную роль играет министерство финансов или когда осуществляется совместная подготовка обзоров отраслевыми министерствами и министерством финансов);

– к разработке вариантов экономии могут привлекаться государственные служащие, а внешние эксперты могут осуществлять консультационную и техническую поддержку.

Одно из важнейших условий эффективно-го применения обзоров расходов – наличие тщательно проработанной нормативной правовой и методической базы, в том числе порядка проведения обзора, увязанного с графиком подготовки проекта бюджета и составления необходимой отчетности. Ключевое значение имеет также формирование информационной базы, позволяющей проводить анализ расходов по конкретным бюджетным направлениям, оценивать экономию от

использования альтернативных мер. Национальные информационные базы, сформированные для анализа и оценки результативности и эффективности программ, пока не обеспечивают потребности специалистов в информации для проведения обзоров расходов.

\* \* \*

Анализ зарубежного опыта свидетельствует о существенных различиях в целях, задачах и содержании обзоров расходов до глобального финансового кризиса и после него. До кризиса 2007–2008 гг. обзоры расходов использовались главным образом для оценки эффективности государственных программ и отдельных направлений государственной политики. В настоящее время они превратились в самостоятельный инструмент управления общественными финансами. Они используются для поиска путей сокращения базовых расходов и перераспределения полученной экономии в соответствии со среднесрочными приоритетами проводимой политики. Роль обзоров расходов особенно заметна в тех странах, где они тесно интегрированы в бюджетный процесс. Успешный зарубежный опыт может быть использован в России, если будет проявлена соответствующая политическая воля и созданы необходимые институциональные предпосылки.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Vandierendonck C. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. *European Commission. Economic Papers*, no. 525, July 2014. Available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp525\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf) (accessed 26.05.2018).
2. Robinson M. *3-rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Spending review*. 28.05.2013. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en) (accessed 18.06.2018).
3. Robinson M. Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2014, vol. 13, no. 2. DOI: 10.1787/budget-v13-2-en.
4. Lau E. *Proposal for Analysis of Spending Reviews*. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results, OECD, 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf> (accessed 13.06.2018).
5. Schick A. *The Metamorphoses of Performance Budgeting*. Working Party of Senior Budget Officials, OECD, 2013. DOI: [10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8](http://www.oecd.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8)
6. Schick A. Lessons from the Crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 2012, vol. 12, no. 3. DOI: 10.1787/budget-12-5k47tb29wn6h
7. Marcel M. *Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession (Draft)*. OECD, 2012. Available at: <http://www.oecd.org/eco/public-finance/Budgetingforfiscalspace.pdf> (accessed 13.06.2018).
8. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13, no. 1 DOI: 10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31.
9. *Glossary. 2016 OECD Performance Budgeting Survey*. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/2016-Performance-Budgeting-Survey-Glossary.pdf> (accessed 13.06.2018).
10. *Typology and Implementation of Spending Reviews. Discussion Paper. OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results*. 7th Annual Meeting, 2011. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)9&doclanguage=en) (accessed 13.06.2018).
11. *Government at a Glance 2017*, OECD (2017). DOI: 10.1787/gov\_glance-2017-en.
12. *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*. OECD, 2011. DOI: 10.1787/9789264096097-en
13. *The Green Book. Central Government Guidance and Evaluation*. London, HM Treasury, 2018. Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/685903/The\\_Green\\_Book.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf) (accessed 18.06.2018).
14. *The Magenta Book. Guidance for Evaluation*. London, HM Treasury, 2011. Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220542/magenta\\_book\\_combined.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf) (accessed 18.06.2018).

15. *The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*. London, HM Treasury, 2004. Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220647/orange\\_book.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf) (accessed 18.06.2018).
16. *Circular 13/13. The Public Spending Code: Expenditure Planning, Appraisal & Evaluation in the Irish Public Service – Standard Rules & Procedures. 2013*. Available at: <http://publicspendingcode.per.gov.ie/wp-content/uploads/2013/09/Circular-13-13.pdf> (accessed 13.06.2018).
17. *Comprehensive Expenditure Report 2015–2017*. Available at: <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2015/Documents/Comprehensive%20Expenditure%20Report%202015%20-%202017.pdf> (accessed 13.06.2018).
18. *Comprehensive Expenditure Report 2012–2014*. Available at: <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2012/Documents/CER%20-%20Estimates%20Final.pdf> (accessed 18.06.2018).
19. *Spending Review 2015. Report by the Comptroller and Auditor General*. London, National Audit Office, 2016. Available at: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Spending-Review-2015.pdf> (accessed 18.06.2018).
20. *The Chancellor Launches the Spending Challenge. Press Release. 09.07.2010*. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/the-chancellor-launches-the-spending-challenge> (accessed 18.06.2018).
21. *О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249*. [On the measures to increase effectiveness of budgetary spending: resolution of the Government of the Russian Federation of May 22, 2004 no. 249 (In Russ.)] Available at: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&nd=102086929&page=1&rdk=3#10](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102086929&page=1&rdk=3#10) (accessed 23.07.2018).
22. *Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239*. [On the approval of the regulation for development, approval and implementation of departmental special-purpose programs. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 19, 2005, no. 239 (In Russ.)] Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102092020> (accessed 23.07.2018).
23. *Об утверждении положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2005 г. № 259*. [On the approval of the regulation for development of the Synthesis report on results and principal directions of activity of the Government of the Russian Federation in 2006–2008. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 27, 2005, no. 259 (In Russ.)] Available at: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088475&rdk=10> (accessed 23.07.2018).
24. *Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представления предложений по их оптимизации*. Москва, ВШЭ, РАНХИГС, 2013. [The final report on the results of activity of expert groups on efficiency evaluation of federal budget spending and development of proposals for its optimization, Moscow, HSE, RANEPА, 2013 (In Russ.)] Available at: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=19933](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=19933) (accessed 19.06.2018).
25. *О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204*. [On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 no. 204 (In Russ.)] Available at: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (accessed 23.07.2018).

#### **SPENDING REVIEWS:**

#### **EXPERIENCE OF OECD COUNTRIES AND PROSPECTS FOR RUSSIA**

*(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 3, pp. 59-67)*

*Received 23.08.2018.*

*Olga V. BOGACHEVA (bogacheva@nifi.ru),*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation;*

*Financial Research Institute (NIFI), 3, bld. 2, Nastas'inskii Per., Moscow, 127006, Russian Federation.*

*Oleg V. SMORODINOV (osmorodinov@nifi.ru),*

*Financial Research Institute (NIFI), 3, bld.2, Nastas'inskii Per., Moscow, 127006, Russian Federation.*

*The article focuses on key characteristic features of spending reviews in the OECD countries and formation of institutional environment allowing for introduction of such reviews in the Russian Federation. Spending reviews have been applied as an element of project and program appraisal and evaluation in several OECD countries since 1980-s. Their limited nature at that time could be proved by the fact that they were mainly used only when governments faced severe budget deficits. After the global financial crisis (2007–2008) the situation has drastically changed: spending reviews evolved into an independent instrument of public finance management. The new approach assumes application of spending reviews both for identification of inefficient budget/ program expenditures and reallocation of freed financial resources in line with medium-term policy priorities. In the recent years, a set of principles has been developed and implemented in several OECD countries thus creating enabling environment for the further expansion of spending reviews in countries with different level of economic development and structure of budget systems. Based on the examination of spending reviews' record in OECD countries, the authors discusses pre-requisites to be put in place in order to launch spending reviews in Russia, including changes in the legal base and integration of spending reviews in the*



*budget preparation process. Changes in several resolutions of the RF Government and orders of the RF Ministry of Finance are required. The role of the RF Ministry of Finance in organization and overall management of the process of spending reviews' planning and preparation should increase. Also, one of the Commissions in the RF Government should assume responsibilities to conduct oversight and approve general directions of spending reviews, since political support is critical for the final success in implementation of this financial instrument in Russia.*

*Keywords: public finance management, strategic expenditure reviews, budget preparation, comprehensive and selective expenditure reviews, baseline budget expenditures.*

*About authors:*

*Olga V. BOGACHEVA, Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher (ИММО), Head of Center for Budgetary Policy (NIFI).*

*Oleg V. SMORODINOV, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2019-63-3-59-67