

Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР

Алексей Михайлович Лавров (e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса (г. Москва)

Ольга Константиновна Ястребова (e-mail: oy@ekkonis.ru), к. э. н., генеральный директор ООО «ЭККОНИС» (г. Москва)

Аннотация

В статье рассматриваются общие тенденции и новации бюджетного процесса стран ОЭСР за последнее десятилетие, а также возможность и условия их применения в бюджетной системе Российской Федерации. Сравниваются модели «традиционного» бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), и БОР «следующего поколения», выявляются общие тенденции в развитии БОР и типичные ошибки при его внедрении в странах ОЭСР. С учетом зарубежного опыта и российской практики предложен ряд мер по повышению эффективности применения БОР в условиях российской экономики. Обобщается опыт применения обзоров бюджетных расходов странами — членами ОЭСР и предлагается двухэтапный подход к внедрению обзоров в рамках процесса составления бюджета в России. Рассмотрены роль, функции и опыт внедрения независимых бюджетных институтов (НБИ) в странах ОЭСР. Ставится вопрос о целесообразности и возможных вариантах создания НБИ в рамках отдельной структуры под эгидой высшей законодательной или исполнительной власти РФ. Анализируется международный опыт управления бюджетными рисками, приводится количественная оценка вероятности реализации бюджетных рисков и вызванной ими бюджетной несбалансированности, приведены рекомендации по повышению эффективности управления бюджетными рисками в России.

Ключевые слова:

бюджетная система, бюджетный процесс, бюджетирование, ориентированное на результаты, обзоры бюджетных расходов, независимые бюджетные институты, бюджетные риски, управление бюджетными рисками

JEL: H61, H68, G32

В большинстве стран ОЭСР в настоящее время остается актуальным проведение беспрецедентных по масштабу мер жесткой экономии и финансового оздоровления, связанных с последствиями экономического и финансового кризисов. Этим же целям служат имеющие место изменения в приоритетах бюджетной политики и отдельные новации бюджетных процессов.

Общими направлениями бюджетной политики, отмеченными в большинстве стран ОЭСР, являются:

- корректировка национальных фискальных правил;
- осуществление финансовой консолидации (оздоровления), в том числе за счет проведения анализа бюджетных расходов как инструмента контроля расходов;

- создание независимых бюджетных советов (институтов);
- повышение прозрачности и доступности бюджетных документов и бюджетных данных, в том числе путем размещения на веб-порталах и в формате «Бюджета для граждан»;
- сокращение расходов на заработную плату в бюджетном секторе путем реформирования госслужбы и системы оплаты труда;
- стимулирование создания резервных фондов на уровне субнациональных правительств.

Именно нацеленность бюджетных политик большинства стран ОЭСР на преодоление последствий глобального финансового кризиса является, по оценкам экспертов ОЭСР, причиной незначительного прогресса в части бюджетной реформы в этих странах за последние годы [1]. Далее будут рассмотрены общие тенденции в развитии бюджетирования, ориентированного на результаты, использовании обзора бюджетных расходов, внедрении независимых бюджетных институтов и управлении бюджетными рисками в странах ОЭСР, а также даны рекомендации по совершенствованию бюджетной системы России.

ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ПОДХОДОВ К ПРИМЕНЕНИЮ БОР

Можно сказать, что наиболее распространенное направление реформирования бюджетного процесса последних десятилетий — **бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР)**, острее других переживает период своей «реновации».

За последние 20–25 лет к инициаторам создания и лидерам развития БОР (США, Новая Зеландия, Австралия, Канада, Великобритания) присоединилось большинство стран — членов ОЭСР, а также многие страны со средним и низким уровнем развития. В то же время ряд исследований свидетельствуют о снижении интереса к показателям результатов в бюджетном процессе и о растущем скептицизме по отношению к БОР в его «докризисном» виде. Связано это с тем, что во время бюджетных кризисов правительства преимущественно возвращаются к «традиционным» способам распределения сокращающихся бюджетных ресурсов и в основном игнорируют ранее принятые целевые программы и данные об их результативности.

Вместе с тем ряд стран пытается переосмыслить БОР, рассматривая его в качестве инструмента формирования управленческой культуры ориентации на результат (в том числе программного и проектного подходов) и адаптации к новым вызовам в рамках модели БОР «следующего поколения» (табл. 1) [2].

Наиболее распространенной в странах ОЭСР по-прежнему остается презентационная (аналитическая) модель БОР, в рамках которой информация о достигнутых и планируемых результатах деятельности включается в состав документов, сопровождающих бюджет, в информационных и (или) аналитических целях без ее непосредственного использования при планировании бюджетных ассигнований¹. По итогам одного из последних опросов по данной теме данные о результатах деятельности обычно используются для решения общих задач управления, а не для распределения бюджетных ассигнований или усиления подотчетности. В целом, согласно этому исследованию, ощутимого продвижения к прямому использованию информации о результатах деятельности при планировании бюджетных расходов и контроле за использованием бюджетных средств, как это можно было бы предполагать в начале и середине 2000-х гг., за последние десять лет не наблюдается [2, с. 4].

¹ О других моделях БОР см. [3].

**Различия между моделями «традиционного» БОР
и БОР «следующего поколения»**

Вопрос	Ответ в рамках «традиционной» модели БОР	Ответ в рамках модели БОР «следующего поколения»
С чего начать внедрение БОР?	Формирование требований к отчетности о результатах использования бюджетных средств, которые чаще всего являются формальными, обременительными и редко выполнимыми	Гибкий подход к отчетности о результатах использования бюджетных средств, при котором основное внимание уделяется наиболее важным областям предоставляемых услуг и приоритетам стратегической политики
Чего ожидать?	Управление по результатам внедряется в основном в бюджетный процесс	Изменения в бюджетном процессе являются одним из направлений управления по результатам, имеющего целью изменить отношение и стимулы в государственном секторе. Внедрение БОР осуществляется одновременно с другими реформами, которые поддерживают ориентацию на результат
Когда и где использовать данные о результатах?	В теории — в процессе составления бюджета и при анализе отчета об исполнении бюджета, хотя на практике это не всегда так	На нескольких этапах принятия решений, не только во время составления бюджета, но и в течение года, в рамках регулярных управленческих и политических процедур, таких как периодические обзоры расходов
Кто наиболее вероятный пользователь?	Должностные лица, отвечающие за составление и исполнение бюджета	Руководители программ в отраслевых министерствах
Какие административные ресурсы необходимы?	Предполагается, что для внедрения БОР имеются административные ресурсы и законодательные нормы, хотя на практике их зачастую недостаточно	БОР ориентируется на имеющиеся ресурсы и потребности
Сколько нужно времени для изменений?	Преобладает краткосрочный подход: внедрение БОР в рамках отдельной инициативы по реформированию	Преобладает долгосрочный подход: консенсус при внедрении БОР в рамках общих усилий по реформированию; постепенные адаптивные изменения с учетом накопленного опыта

Источник: составлено авторами по [2, с. 3].

Многими экспертами отмечается проблематичность непосредственной увязки объемов и структуры бюджетных ассигнований с планируемыми или достигнутыми результатами деятельности отраслевых министерств и администрируемых ими программ и проектов. Возможности министерств финансов в увеличении или снижении бюджетных ассигнований могут быть ограничены сферой их полномочий и (или) отсутствием политической поддержки. Как правило, отсутствуют законодательные процедуры, позволяющие министерствам финансов использовать показатели результативности для принятия бюджетных решений, являющихся итогом неформализованных переговоров на уровне правительств или законодательных органов. Имеются также технические и мотивационные ограничения по применению финансовых «вознаграждений» за хорошие результаты и финансовых «санкций» — за неудовлетворительные.

Анализ международного опыта показывает, что схема, при которой бюджетные ассигнования сокращаются в случае неудовлетворительных результатов деятельности, может усугубить ситуацию и привести к дальнейшему ухудшению деятельности ведомства. На результаты деятельности могут влиять многие факторы — как внутренние, так и внешние, в том числе не зависящие от самого ведомства. Наконец, по оценке экспертов, в ряде стран ОЭСР качество самих показателей результатов деятельности остается низким, что препятствует их использованию при планировании и реализации управленческих решений.

Что касается такого механизма поощрения (или санкций), как более гибкое регулирование степени управленческой свободы отраслевых ведомств, то примеров практического использования такого инструмента в странах ОЭСР немного. Отмечается, что даже на концептуальном уровне не обсуждаются механизмы, предоставляющие национальным министерствам финансов права на снижение степени контроля при исполнении бюджетов или формировании отчетности для ведомств с высокими результатами деятельности [3, с. 11–12]. В то же время существуют примеры усиления контроля и требований к отчетности, примененных в отношении ведомств с худшими результатами деятельности. Если программа получила низкие оценки по результатам мониторинга и рекомендации по исправлению ситуации не были выполнены, наиболее частым последствием являлось усиление контроля за ее реализацией, а также публичное обнародование информации о неудовлетворительных результатах деятельности.

Инструмент публичного признания или публичной критики ведомств за лучшие/худшие результаты также не является однозначным в применении. Большинство стран ОЭСР публикуют информацию о результатах деятельности в госсекторе, но такая информация часто подается в формате, не позволяющем однозначно провести сопоставление оценок деятельности ведомств между собой.

Публичные рейтинговые оценки программ министерствами финансов активно применяются в США и Южной Корее. В большинстве других стран ОЭСР, использующих инструменты информирования о результатах деятельности ведомств, они применяются отраслевыми ведомствами, а также региональными/муниципальными органами исполнительной власти в отношении подведомственных организаций.

Возможность национальных министерств финансов использовать механизмы и стимулы в отношении отраслевых ведомств зависит от их роли в институциональной и политической системе конкретного государства. Это связано также с ходом реформы в сфере государственного управления и со степенью централизации или децентрализации системы управления.

Тенденцией последнего десятилетия является смещение акцента в использовании показателей результатов деятельности от национальных министерств финансов к отраслевым министерствам и ведомствам. Информация о нефинансовых показателях результатов деятельности используется на стадии переговоров между отраслевыми министерствами и подведомственными им агентствами и службами. Наиболее распространенной схемой интеграции показателей результатов в бюджетный процесс является обсуждение параметров бюджетов между министерствами и подведомственными агентствами и службами и соответствующих договоров (соглашений о предоставлении услуг). Такая система распространена в странах, где отраслевые министерства имеют подведомственные исполнительные органы (Великобритания, Нидерланды, страны Северной Европы, Австралия, Новая Зеландия).

В целом в отношении практического применения БОР, по-видимому, нарастает популярность оценок. С одной стороны, «бюджетирование, ориентированное на результаты, имеет мощную устойчивую притягательность потому, что оно обещает повысить результативность работы государственного сектора благодаря прозрачности, лучшему распределению ресурсов и продуманному управлению. Какое правительство не захочет распределять ресурсы таким образом, чтобы повысить результативность, эффективность, прозрачность и подотчетность?» [2, с. 2].

С другой стороны, «ключевая проблема программного бюджетирования в последние десятилетия состояла в том, что в применявших его многих странах ОЭСР ни со стороны министерств финансов, ни со стороны политических лидеров не было реального желания участвовать в перераспределении бюджетных расходов. Это было так, например, при

внедрении программы LOLF² во Франции в 2001–2006 гг., в Нидерландах при внедрении в 2000 г. системы VBTB³. Между тем именно перераспределение ресурсов с целью повышения эффективности их использования является основной целью программного бюджетирования. Результат был неизбежен: прекрасно сформированные системы программного бюджетирования, которые ни к чему не приводили» [5, с. 29].

Таким образом, несмотря на широкое распространение, опыт БОР свидетельствует о том, что его реальное влияние на распределение бюджетных ресурсов было невелико. Во время бюджетных кризисов правительства в основном игнорировали программы и данные о результативности бюджетных расходов. Это связано в том числе с тем, что временные рамки годового бюджета слишком сжаты для всестороннего анализа качества программ, учитывая, как правило, сложную и неоднозначную взаимосвязь между расходами и результатами.

Важным уроком является то, что БОР и программный бюджет не следует рассматривать в качестве всеобъемлющих и единственных инструментов управления, ориентированного на результаты. Так, инструменты мониторинга программ необходимы для оценки того, насколько программа является работающей; форумы по обмену опытом являются лучшей площадкой для обсуждения данных о результативности при принятии управленческих решений; анализы бюджетных расходов лучше позволяют оценить целесообразность государственных расходов. БОР будет эффективнее использоваться в качестве инструмента повышения подотчетности и прозрачности деятельности органов исполнительной власти, если при этом применять механизмы управления рисками с учетом данных о результативности.

В качестве общих тенденций в развитии БОР и программного бюджета отмечаются следующие:

- происходит возрастание роли отраслевых министерств и ведомств как основных институтов, формирующих целевые показатели результатов;
- форматы БОР в странах ОЭСР многообразны, но в основном информация о результатах используется в управленческих целях и в целях подотчетности и не увязана напрямую с принятием решений по распределению бюджетных ассигнований;
- отраслевые министерства используют информацию о результатах в основном в переговорах с центральным финансовым органом для увеличения объемов финансирования и (или) снижения объемов плановых показателей результатов;
- число используемых показателей результатов сокращается, однако это обычно не приводит к повышению их качества [6].

При этом в качестве типичных ошибок при внедрении БОР отмечается:

- сбор чрезмерно большого объема информации о показателях деятельности и установка большого количества задач;
- неиспользование уже собранной информации о показателях деятельности;
- некорректное измерение промежуточных и итоговых результатов (упрощение или усложнение измерений результатов деятельности);
- низкое качество показателей деятельности;
- дублирование полномочий между участниками системы, ориентированной на результаты;

² LOLF (в переводе с французского «Органический закон о бюджете») инициировал БОР во Франции, а также переход от кассового принципа учета к учету по принципу начисления. В соответствии с этим законом расходы бюджета структурируются по программам и мероприятиям на основе основных политических целей (миссий). Подробнее см. [4].

³ VBTB (в переводе с фламандского «От бюджетной политики к политической подотчетности») — документ, реализующий переход от бюджетирования по статьям расходов к программному бюджету, в котором финансирование увязывается с целями соответствующих направлений политики в Нидерландах.

- чрезмерно завышенные требования к министерствам и ведомствам по отчетности, мониторингу и оценке;
- манипулирование результатами и показателями;
- использование в качестве целевых показателей «ложных стимулов», измерение неверных показателей;
- ожидание того, что БОР немедленно (или хотя бы в течение первых нескольких лет) позволит проанализировать программы, даст результаты, а также внесет изменения, на которые будут согласны все заинтересованные стороны;
- стремление к формированию программ и закреплению показателей на долгосрочный период, непонимание неизбежности периодических корректировок конкретных направлений и показателей программ.

Для России, использующей презентационную (аналитическую) модель БОР и программного бюджета, характерны те же, что и для большинства стран ОЭСР, тенденции развития и во многом применимы аналогичные выводы о проблемах их внедрения [7; 8].

По мнению авторов, основной вывод, который можно сделать из последних тенденций в международной практике, заключается в том, что и БОР в целом, и программные бюджеты в частности должны быть встроены в более широкие рамки развития программно-целевых методов при выработке и реализации государственной политики. Бюджетные расходы — один из инструментов достижения целей государственной политики. Соответственно, качество и результативность БОР и программных бюджетов определяются качеством системы стратегического планирования, совершенствование которой требует длительного времени и целенаправленных действий всех ветвей и уровней власти.

Что касается собственно бюджетного процесса, то на федеральном уровне реальным шагом в преодолении недостатков российской модели БОР стала интеграция, начиная с 2018 г., семи ФЦП в состав пилотных государственных программ, то есть начало процесса ликвидации практики «раздельного бюджетирования».

С учетом анализа зарубежного опыта и накопленной российской практики внедрения БОР и программного бюджета наряду с реализацией ранее предложенных мер целесообразным представляется следующее:

1. Провести экспертный анализ качества и реализации государственных программ, в том числе взаимосвязи финансового обеспечения и достигнутых (планируемых) результатов деятельности.
2. Более четко разделить при составлении проектов бюджетов распределение по схеме «сверху вниз» бюджетных ассигнований, обусловленных ранее принятыми (в том числе в рамках предыдущего бюджетного цикла) и принимаемыми в рамках текущего бюджетного цикла решениями.
3. Регулярно анализировать действующие расходные обязательства с целью выявления возможностей их оптимизации, в том числе с сохранением части выявленных резервов в распоряжении соответствующих ведомств.
4. Применять «конкурентные» принципы принятия в рамках текущего бюджетного цикла решений по увеличению бюджетных ассигнований, в том числе с учетом качества госпрограмм и степени влияния этих решений на достижение целевых индикаторов.
5. Повысить качество показателей результатов госпрограмм с их разделением на конечные (характеризующие эффект, вызванный реализацией госпрограмм) и непосредственные (характеризующие реализацию мероприятий, направленных на решение поставленных задач).

Кроме того, важным выводом, следующим из анализа международного опыта применения БОР и актуальным для России, является необходимость дополнения БОР более широким набором инструментов, которые могли бы компенсировать отсутствие во многих случаях непосредственной связи между бюджетными ассигнованиями и показателями

результатов, — мониторингом и качественной оценкой программ и проектов, а также обзорами бюджетных расходов.

РАСШИРЕНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Обзоры бюджетных расходов (далее также — обзоры), которые позволяют оценить их целесообразность, дополняют БОР и позволяют реализовать комплексный подход к анализу и оценке результативности бюджетных расходов.

Результаты проведения обзоров и варианты уточнения методологии обсуждаются в рамках ежегодных встреч Рабочей группы по результативности бюджетных расходов старших должностных лиц, ответственных за бюджет, стран ОЭСР.

Обзоры бюджетных расходов — это процесс определения и сравнения вариантов экономии бюджетных средств. При этом экономия бюджетных средств не обязательно означает их сокращение (в номинальном или реальном выражении), выявленные резервы могут направляться на другие, более приоритетные цели, в том числе внутри соответствующих программ.

Обзор бюджетных расходов является выборочным (целевым), если он имеет список конкретных объектов (задач). Объектами (задачами) выборочного обзора могут стать программы, бизнес-процессы (в том числе универсальные для разных программ и ведомств, например госзакупки, управление инвестициями, кадрами), организации (министерства, учреждения). Задачи выборочного обзора определяются либо «дискреционно» (обзор проводится в отношении объектов, к которым возникает наибольшее количество претензий у парламента, органов внешнего контроля и аудита, общественности, самого правительства), либо «автоматически» (например, обзор ежегодно проводится в отношении 1/3 объектов — так, чтобы в течение трех лет обзор охватил все объекты), либо комбинированно (в отношении наиболее проблемных объектов обзор проводится ежегодно, в отношении наименее проблемных объектов — например, не чаще чем один раз в три года).

При отсутствии списка конкретных объектов обзор является общим. Общий обзор не претендует на охват всех расходов бюджета, но доля бюджетных расходов, подвергшихся анализу, у общего обзора выше, чем у выборочного. При этом процесс проведения общего обзора сложнее и требует больше ресурсов, но и предназначен для того, чтобы обеспечить более значительную экономию расходов, чем выборочный.

Необходимость в общем обзоре возникает, если правительство должно быстро и существенно сократить совокупные бюджетные расходы и (или) кардинально изменить их структуру в целях: (а) достижения бюджетной консолидации, (б) уменьшения доли госсектора в экономике, (в) подготовки системной реструктуризации расходов (обычно — при смене правительства и политического курса).

Выборочные обзоры бюджетных расходов используются чаще, чем общие, что в том числе генерирует более репрезентативные практические подходы к их проведению.

К настоящему времени имеются многочисленные примеры получения существенных результатов обзоров бюджетных расходов. Так, в Великобритании за 2010–2013 гг. экономия бюджетных средств в результате проводимых обзоров составила в среднем 19 % расходов центрального правительства (без учета расходов на здравоохранение и помощь развивающимся странам), во Франции и Ирландии — €15,0 млрд и €7,8 млрд соответственно в 2011 г., в Нидерландах — €36,0 млрд по сравнению с 2010 г. [9, с. 39–40], в Хорватии запланировано сокращение расходов не менее чем на 10 % ежегодно [10, с. 4].

До кризиса 2007–2008 гг. лишь отдельные страны (Великобритания, Дания, Канада, Нидерланды, Финляндия, Швеция) проводили обзоры в периоды, когда возникала необходимость сокращения бюджетных расходов в целях консолидации (оздоровления) государственных финансов (уменьшения абсолютных и относительных размеров дефицита госбюджета, госдолга и процентных выплат по госдолгу). В 2010-х гг.

«география» обзоров охватила большинство развитых стран: в 2011 г. обзоры бюджетных расходов были проведены в 16 из 34 стран ОЭСР, в 2016 г. — в 23 из 35 стран ОЭСР [11, с. 130].

Особую роль в широком послекризисном распространении практики обзоров сыграла поддержка этого инструмента со стороны Европейского союза (ЕС) и еврогруппы (стран еврозоны). Европейская комиссия стала включать проведение обзоров бюджетных расходов в перечни своих рекомендаций странам ЕС в целях реализации структурных реформ. С 2015 г. Служба поддержки структурных реформ, действующая под эгидой Еврокомиссии, в сотрудничестве с МВФ оказывает консультационную поддержку странам ЕС в проведении обзоров (прежде всего тем, которые вступили в ЕС в 2004 г. и позднее). По итогам совещания министров финансов стран еврозоны, состоявшегося в Братиславе в сентябре 2016 г., было опубликовано специальное заявление с призывом к активному внедрению обзоров бюджетных расходов в целях обеспечения стабильности и эффективности использования госфинансов [12; 13].

Принимая во внимание, что страны — члены ОЭСР, вероятно, будут и далее придерживаться консервативной налогово-бюджетной политики, представляется, что обзоры бюджетных расходов будут встраиваться в бюджетный процесс на постоянной основе. На это направлен один из новых принципов управления бюджетами для стран ОЭСР, который устанавливает, что оценка эффективности и результатов деятельности должна быть неотъемлемой частью бюджетного процесса и может быть обеспечена в том числе посредством регулярного проведения обзоров по программам [14].

Опыт стран ОЭСР может быть обобщен в следующем виде.

1. Для успешного применения обзоров необходимы четко сформулированные цели и политические решения по их достижению.

2. Обзоры бюджетных расходов должны быть регулярными и встроенными в бюджетный процесс таким образом, чтобы варианты экономии расходов рассматривались до или одновременно с рассмотрением предложений об увеличении (приоритизации) расходов.

3. Обзоры бюджетных расходов должны охватывать все действующие обязательства, в том числе установленные законодательством расходы на социальные пособия, которые обычно составляют значительную и наиболее «инерционную» часть бюджетных расходов, а также налоговые расходы (налоговые и аналогичные им льготы, распределенные по госпрограммам).

4. В рамках регулярного процесса подготовки бюджета рекомендуется применять выборочные обзоры и лишь при необходимости быстрого и значительного сокращения совокупных расходов или смене парадигмы политики расходов — общие обзоры.

5. Обзоры бюджетных расходов должны фокусироваться исключительно на выявлении вариантов экономии расходов, без включения в их сферу вопросов использования сэкономленных средств и совершенствования госполитики в той или иной области.

6. Обзоры бюджетных расходов требуют установления на уровне правительств процедур обзора, критериев для выявления вариантов экономии расходов, обеспечения вовлеченности отраслевых министерств, порядка принятия решений о выборе вариантов экономии расходов.

7. Проведение обзоров предусматривает возложение обязанностей по выявлению вариантов экономии расходов главным образом на государственных служащих, в то же время необходимо привлечение внешних экспертов.

8. Процедуры обзоров должны включать санкции и стимулы для отраслевых министерств в целях получения от них тщательно проработанных вариантов экономии расходов.

9. Процедуры обзоров должны предусматривать обязанность министерства финансов провести перед подачей своих вариантов экономии расходов детальные консультации

со специалистами соответствующих отраслевых министерств, при этом министерство финансов должно иметь полномочия по представлению своих вариантов экономии расходов.

Обзоры бюджетных расходов и БОР взаимно дополняют друг друга. С одной стороны, системы оценки/рейтинга результативности и эффективности программ являются важной (если не основной) составной частью информационной базы для обзоров, с другой стороны, именно обзоры позволяют на практике преодолевать «инерционность» расходов и осуществлять за счет распределения выявленной экономии их приоритизацию в увязке с достигнутыми или планируемыми результатами.

Учитывая почти 15-летний (начиная с 2004 г.) опыт внедрения БОР в России, обзоры бюджетных расходов не являются принципиально новым инструментом для российской практики. На федеральном уровне анализ бюджетных расходов, аналогичный международной практике, под разными названиями и в разных форматах фактически проводился и проводится при ежегодной оценке эффективности реализации госпрограмм и при подготовке заключений Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета и на проект федерального бюджета, есть также опыт «сплошного» анализа эффективности расходов федерального бюджета внешними экспертами⁴. Однако процедуры, методология и рекомендации этих и аналогичных им оценок, как правило, регулярно подтверждающих значительные резервы для экономии бюджетных расходов, практически не учитываются в бюджетном процессе. Имеющийся опыт проведения такого анализа создает необходимый фундамент для развития и внедрения полноценного инструментария обзоров бюджетных расходов в Российской Федерации.

По мнению авторов, в ходе апробации обзоров нет необходимости утверждения порядка и (или) методики их проведения правовым актом. Гораздо важнее провести успешные, то есть реально используемые при составлении проекта бюджета пилотные обзоры двух типов: по двум-трем наиболее репрезентативным госпрограммам и по одному из общих для федеральных органов исполнительной власти направлений расходов (например, информационное обеспечение или научно-исследовательские работы), то есть, в терминах международного опыта, выборочные обзоры.

Пилотные обзоры целесообразно сориентировать на выявление прежде всего функциональной экономии, которая может быть достигнута в результате решений правительства, а не путем изменения законодательства (требующего политических решений и значительного времени) и, как правило (либо даже исключительно), внутри соответствующих госпрограмм и ведомств для создания стимулов к проведению ими качественных обзоров бюджетных расходов.

Решение о проведении пилотных обзоров должно быть принято на уровне правительства с определением в каждом случае целевого индикатора (размера экономии), ответственного министерства и сроков представления результатов (за один-два месяца до начала составления проекта федерального бюджета). При этом для повышения их качества пилотные обзоры целесообразно проводить силами соответствующего органа исполнительной власти и группой внешних экспертов, имеющих доступ ко всей необходимой информации. Аналогичный подход мог бы быть реализован в нескольких пилотных субъектах Российской Федерации.

На втором этапе, используя полученный опыт, можно было бы провести обзоры, ориентированные на выявление экономии, достижение которой не требует внесения

⁴ *Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации / Министерство финансов Российской Федерации (https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/?id_57=19933&page_id=174&popup=Y&area_id=57#).*

существенных изменений в законодательство, по всем госпрограммам и общим для органов исполнительной власти расходам с перераспределением (сокращением) части сэкономленных средств между госпрограммами и ведомствами.

В дальнейшем обзоры бюджетных расходов такого типа (которые могут быть названы «операционными», в отличие от «стратегических» обзоров, предполагающих в том числе внесение изменений в законодательство) должны быть встроены на постоянной основе в процесс составления бюджета.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что наряду с применением обзоров бюджетных расходов анализу и оценке должны подлежать инструменты государственного регулирования в контексте их кратко- и долгосрочного влияния на государственные расходы и результаты государственного управления.

ПОВСЕМЕСТНОЕ СОЗДАНИЕ НБИ

К числу важных новаций в сфере управления госфинансами международные эксперты относят создание **независимых бюджетных институтов** (НБИ) [15, с. 11].

В международной практике под НБИ понимают финансируемые из государственного бюджета, но функционально независимые от финансово-бюджетных властей организации, действующие под эгидой законодательной или высшей исполнительной власти, осуществляющие надзор и анализ в сфере бюджетной политики и бюджетных показателей (в некоторых случаях в сочетании с предоставлением рекомендаций). НБИ создаются в целях укрепления бюджетной дисциплины, повышения открытости и подотчетности бюджетной политики, улучшения качества общественной дискуссии по вопросам бюджетной политики. Деятельность НБИ рассматривается международными организациями как важный показатель открытости и прозрачности системы управления государственными финансами.

Кроме того, подчеркивается контрольная функция НБИ в управлении государственными финансами. Отмечается, что при наличии в большинстве стран национальных счетных палат и иных независимых организаций, активно участвующих в дискуссиях по вопросам бюджетной политики, возникает риск потенциального ослабления их влияния и размывания контрольных функций. Создание НБИ, по мнению экспертов Евросоюза [16, с. 7–8], позволяет консолидировать деятельность таких организаций и повысить качество диалога общественности и государственных органов по вопросам государственных финансов.

В 2016 г. НБИ действовали в 26 из 35 стран ОЭСР [17]. НБИ существуют во всех странах еврозоны (их обязательное наличие закреплено в Договоре о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе) и во всех странах Евросоюза (кроме Польши), поскольку на необходимость мониторинга соблюдения бюджетных правил, проводимого независимыми от финансовых властей организациями, указывается в документах Европейского парламента и Совета ЕС [16, с. 9–10]. Всего НБИ существуют в 39 странах мира, в т. ч. в ряде стран с формирующимися рынками (так, например, в последние годы НБИ были созданы в Иране, Кении, Колумбии, Перу, Уганде, ЮАР).

В ОЭСР и Евросоюзе действуют объединения НБИ, которые проводят ежегодные конференции своих членов (в ОЭСР с 2009 г., в ЕС с 2015 г.). В 2014 г. Совет ОЭСР утвердил Принципы функционирования НБИ [18], а в 2016 г. Объединение НБИ стран Евросоюза утвердило Минимальные стандарты деятельности НБИ [19].

Существуют три институциональные модели НБИ: независимый бюджетный совет, или НБС (*Independent Fiscal Council*); парламентское бюро по делам бюджета, или ПББ (*Parliamentary Budget Office*); автономное подразделение органа государственного аудита, или ОГА (*Audit Institution*).

В большинстве стран ОЭСР действуют НБС (64 %), на долю других моделей приходится 36 %, в т. ч. ПББ — 27 %, ОГА — 9 %. При этом в европейских странах преобладают НБС,

в неевропейских странах (например, США, Австралии, Южной Кореи) — ПББ. Главное различие между двумя основными моделями заключается в том, что НБС создаются под эгидой правительства, а ПББ — под эгидой парламента.

Вместе с тем практика создания НБИ не всегда свидетельствует об эффективности их деятельности. Наряду с позитивным опытом в ряде стран отмечаются проблемы их взаимодействия с государственными структурами, формальный характер деятельности, затягивание дискуссий при непрофессионализме входящих в НБИ экспертов.

Методология Обзора открытости бюджета Международного бюджетного партнерства в 2017 г. включает пять вопросов о наличии и деятельности НБИ в исследуемых странах. В связи с этим формальное отсутствие НБИ в Российской Федерации будет негативно сказываться на последующих оценках.

Тем не менее, по мнению авторов, в настоящее время создание обособленного НБИ в Российской Федерации не является приоритетной задачей. Функционал НБИ практически полностью выполняется Счетной палатой Российской Федерации, частично — Общественной палатой и Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, при рассмотрении отчета об исполнении и проекта федерального бюджета широко используются заключения научных и экспертных организаций. Следует полнее изучить опыт создания НБИ, в том числе негативный, в странах с разными моделями государственного управления, а также оценить как возможные преимущества, так и риски неэффективного использования бюджетных средств в случае создания формальной и малоэффективной организации. Учитывая, что функционал НБИ в значительной степени выполняется Счетной палатой Российской Федерации, при проработке возможных вариантов создания НБИ следует рассмотреть возможность выделения этого функционала в отдельную структуру под эгидой Счетной палаты либо Правительства Российской Федерации.

ГРАМОТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ РИСКАМИ

Наряду с созданием НБИ и расширением использования обзоров бюджетных расходов страны — члены ОЭСР после финансового кризиса 2008–2009 гг. активно принимают меры по повышению эффективности анализа, оценки и **управления бюджетными рисками**. Для грамотного управления бюджетными рисками правительство должно иметь четкое представление о возможных рисках для государственной финансовой системы, что подразумевает определение источников бюджетных рисков, количественную оценку их величины и вероятность реализации. Лучшая осведомленность о бюджетных рисках позволит правительству проводить более продуманную бюджетную политику и в случае необходимости предпринимать шаги для снижения подверженности макроэкономическим шокам.

За последние десять лет появилось немало публикаций, посвященных анализу, оценке и управлению бюджетными рисками. Обобщение накопленного странами опыта и рекомендации по оценке рисков, которые могут быть использованы для совершенствования системы анализа и оценки бюджетных рисков в России, представлены в докладе МВФ 2016 г. [20].

Согласно данному докладу, более 80 % развитых стран проводят анализ макрофинансовых рисков, публикуют балансовую отчетность, анализируют конкретные бюджетные риски и представляют долгосрочный анализ бюджетной устойчивости. Гораздо реже страны проводят стресс-тестирование бюджетной и финансовой систем, чтобы получить более полную картину общего масштаба, источников и вероятности наступления потенциальных шоков для системы государственных финансов. Количественные оценки рисков, проводимые странами, могут включать в себя оценку максимально возможных расходов или ожидаемое финансовое воздействие при заданном доверительном интервале. Если же количественная оценка рисков слишком затруднительна, то риски могут быть классифицированы на основе ожиданий их наступления.

Согласно определению МВФ, бюджетные риски — это факторы, которые могут привести к тому, что итоговые параметры бюджетной системы будут отличаться от запланированных или прогнозных значений. Ниже приведены основные источники как явных, так и неявных бюджетных рисков, полный перечень которых можно найти в исследовании экспертов Всемирного банка [21, с. 23]:

- макроэкономические шоки: бюджетные риски, связанные с макроэкономическими условиями, обычно возникают в результате резкого сокращения темпа прироста номинального ВВП, которое ведет к недополучению бюджетных доходов, резкому росту дефицита государственного бюджета и долга;

- финансовый сектор: бюджетные риски, связанные с финансовым сектором, могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасения проблемных финансовых учреждений, таких как крупные негосударственные банки, банки развития, пенсионные фонды;

- судебные разбирательства: бюджетные риски, связанные с судебными разбирательствами, могут возникнуть в результате необходимости компенсационных выплат по внутренним и внешним валютным вкладам, пик реализации данных рисков приходится на выплаты по вкладам, замороженным в странах Центральной и Восточной Европы после краха Советского Союза и распада Югославии;

- региональные и местные бюджеты: бюджетные риски, связанные с региональными или местными бюджетами, могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для поддержки региональных правительств или местных властей, объявивших о дефолте;

- государственные компании: бюджетные риски, связанные с государственными компаниями, являются общими для всех стран и могут возникнуть в результате необходимости предоставления государственной помощи для спасения проблемных государственных компаний;

- частные нефинансовые компании: бюджетные риски, связанные с частными нефинансовыми компаниями, могут возникнуть в результате предоставления государственной помощи для спасения проблемных негосударственных нефинансовых компаний; необходимость данной помощи объясняется ожиданиями общества и возможным политическим давлением;

- стихийные бедствия: бюджетные риски, связанные со стихийными бедствиями, могут возникнуть в результате необходимости восстановления окружающей среды и ликвидации последствий природных бедствий;

- государственно-частное партнерство (ГЧП): бюджетные риски, связанные с ГЧП, могут возникнуть в результате предоставления помощи в рамках проблемных проектов ГЧП.

В работе экспертов МВФ [22, с. 13] были проанализированы основные источники бюджетных рисков, связанных с потенциальными (условными) обязательствами, которые реализовались с 1990 по 2014 г. В своем исследовании данные эксперты охватили почти 80 стран мира, рассмотрели 230 случаев реализации бюджетных рисков, по 174 из которых были получены количественные оценки несбалансированности бюджета, вызванной наступлением рисков. В другом исследовании МВФ [20, с. 5] были отдельно оценены последствия наступления макроэкономических шоков для бюджетной системы. Результаты данных исследований обобщены в табл. 2.

Из данной таблицы также следует, что вероятность одновременной реализации нескольких бюджетных рисков невелика. Однако бюджетные риски тесно взаимосвязаны: например, макроэкономические спады, как правило, повышают вероятность наступления других бюджетных рисков, таких как кризис в финансовом секторе, банкротство госкомпаний, дефолт региональных правительств и пр. Одновременную реализацию нескольких

бюджетных рисков, в основном в развивающихся странах, можно было наблюдать во время азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. и глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. На данные кризисы приходится два наивысших пика по количеству реализованных бюджетных рисков в странах, охваченных исследованием МВФ. Так, например, только в течение одного 2008 г. было зарегистрировано 30 случаев реализации бюджетных рисков (из 174 случаев, отмеченных за период исследования).

Таблица 2

Последствия исполнения условных бюджетных обязательств, связанных с реализацией бюджетных рисков

Источник бюджетного риска	Вероятность наступления риска, %	Дополнительные расходы бюджета, вызванные наступлением риска, % от ВВП	
		Среднее значение	Максимальное значение
Макроэкономические шоки	8,2	9,4	н.д.
Финансовый сектор	4,0	9,7	56,8
Судебные разбирательства	0,5	7,9	15,3
Региональные правительства	0,5	3,7	12,0
Госкомпании	1,7	3,0	15,1
Стихийные бедствия	1,6	1,6	6,0
Частные нефинансовые компании	0,4	1,7	4,5
ГЧП	0,3	1,2	2,0
Иные	0,3	1,4	2,5

Источник: составлено авторами на основе исследований МВФ [21, с. 5; 23, с. 13].

Однако, хотя финансовый кризис 2008–2009 гг. затронул как развитые, так и развивающиеся страны, наибольшие потери бюджета наблюдались в странах с развитой экономикой. Данные финансовые кризисы затронули и экономику России: первый подтолкнул Правительство России к техническому дефолту, второй — к бюджетным расходам в размере почти 3 % ВВП, направленным на докапитализацию банков и системообразующих компаний.

Таким образом, органы, осуществляющие разработку бюджетной политики, должны учитывать возможность одновременной реализации бюджетных рисков в периоды экономических спадов и в случае необходимости предпринимать шаги для снижения подверженности экономики макроэкономическим шокам.

Наиболее подробные рекомендации по созданию эффективной системы анализа и управления бюджетными рисками в России, соответствующей требованиям международных организаций на основе передовой практики, содержатся в докладе МВФ «Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере для России» [23, с. 73–75]. МВФ, в частности, рекомендовал включать в документы, предоставляемые одновременно с проектом бюджета, следующие материалы: анализ чувствительности бюджетного прогноза правительства к различным макроэкономическим предположениям; бюджетные последствия альтернативных макроэкономических сценариев; вероятностный анализ диапазона возможных результатов прогнозирования; комплексный отчет о бюджетных рисках, в котором бы указывались крупнейшие потенциальные обязательства правительства, оценка их величин и вероятностей, а также стратегия правительства по управлению ими.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение необходимо отметить, что в России, как и в странах — членах ОЭСР, сейчас не происходит системного реформирования бюджетного процесса и не внедряются его принципиально новые концепции. Сегодня разработчики бюджетной политики стремятся

переосмыслить и оптимизировать ранее созданные инструменты бюджетного процесса, такие как БОР, государственные программы, обзоры бюджетных расходов, анализ и управление бюджетными рисками, и отрегулировать некоторые новые инструменты, учитывая практику стран ОЭСР.

В России в основном уже внедрены ключевые механизмы организации бюджетного процесса, накоплен многолетний опыт формирования методологии и практики их реализации, извлечены основные уроки в процессе их применения. Более того, российский опыт, прежде всего в части внедрения БОР и государственных программ, повышения прозрачности государственных финансов, имеет ряд высоких международных оценок и может рассматриваться наряду с практикой стран ОЭСР [24; 25].

Библиография / References

1. The State of Public Finances 2015. Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/9789264244290. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-state-of-public-finances-2015_9789264244290-en.
2. Moynihan D., Beazley I. Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Washington, DC: The World Bank, 2016. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297>.
3. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. DOI: 10.1787/9789264034051. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en.
4. Беленчук А. А., Бусарова А. В., Лавров А. М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20 [Belenchuk A. A., Busarova A. V., Lavrov A. M. Transition to the Program Budget: French Experience and Russian Practice. *Finansy – Finance*, 2012, no. 7, pp. 15–20 (In Russ.)].
5. Spending Reviews. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. OECD Conference Centre, 28 May 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).
6. Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/12. 8th Annual Meeting on Performance and Results, OECD Conference Centre, 26–27 November 2012. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2012\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2012)10&docLanguage=En).
7. Лавров А. М., Бегчин Н. А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12 [Lavrov A. M., Begchin N. A. Problems and Prospects of Program Budget Implementation. *Finansy – Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12 (In Russ.)].
8. Бегчин Н. А., Лавров А. М., Сибатрова Н. Е. Преодоление ограничений «раздельного» бюджетирования // Финансы. 2015. № 6. С. 8–15 [Begchin N. A., Lavrov A. M., Sibatrova N. E. Overcoming the Limitations of Separate Budgeting. *Finansy – Finance*, 2015, no. 6, pp. 8–15 (In Russ.)].
9. Robinson M. Spending reviews. OECD Journal on Budgeting, 2014, vol. 13, iss. 2. DOI: 10.1787/16812336. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-journal-on-budgeting/volume-13/issue-2_budget-v13-2-en.
10. Якир-Байо И. Хорватия – анализ бюджетных расходов / Министерство финансов Республики Хорватия, 2015 URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d1-am-s1.2-ivana-jakir-bajo-croatia_rus.pdf [Jakir-Bajo I. Analysis of Croatia's Spending. Ministry of Finance, 2015. Available at: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d1-am-s1.2-ivana-jakir-bajo-croatia_rus.pdf].
11. Spending review. In: Government at a Glance 2017. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/22214399. Available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4217001ec042.pdf?expires=1502708302&id=id&accname=guest&checksum=408E5BA4F3827D74689E924B4FE13ACE>.
12. Wendling C. Spending Review in the European Union. IMF, December 15, 2016. Available at: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2016/12/spending-reviews-in-the-european-union.html>.
13. Eurogroup statement – thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation. European Council, 2016. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/>.
14. Principles of Budgetary Governance. OECD. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.
15. von Trapp L., Lienert I., Wehner J. Principles for independent fiscal institutions and case studies. OECD iLibrary. DOI: 10.1787/16812336. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/principles-for-independent-fiscal-institutions-and-case-studies_budget-15-5jm2795tv625.
16. Jankovics L., Sherwood M. Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. European Commission. Discussion Paper 067, July 2017. DOI: 10.2765/671408. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf.

17. OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. OECD. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>.
18. Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions. OECD, February 2014. Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>.
19. Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions. EU Independent Fiscal Institutions, 2016. Available at: http://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf.
20. Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices. IMF, 2016. Available at: <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Analyzing-and-Managing-Fiscal-Risks-Best-Practices-PP5042>.
21. Brixi H. P., Schick A. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk World Bank / Washington, DC: The World Bank, 2002. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/284531468771891611/Government-at-risk-contingent-liabilities-and-fiscal-risk>.
22. Bova E., Ruiz-Arranz M., Toscani F., Ture H. E. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper WP/16/14. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>.
23. Российская Федерация. Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере / МВФ, 2014. URL: <http://www.imf.org/~media/websites/imf/imported-publications-loe-pdfs/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.ashx> [Evaluation of Russian's Fiscal Transparency. IMF, 2014. Available at: <http://www.imf.org/~media/websites/imf/imported-publications-loe-pdfs/external/russian/pubs/ft/scr/2014/cr14134r.ashx> (In Russ.)].
24. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 7–27 [Belenchuk A. A., Lavrov A. M. Establishment of the National System of Quality Assessment in Public Finance Management. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 2, pp. 7–27 (In Russ.)].
25. Беленчук А. А., Лавров А. М. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 13–20 [Belenchuk A. A., Lavrov A. M. International Experience of Quality Assessment in Public Finance Management. *Finansy – Finance*, 2015, no. 5, pp. 13–20 (In Russ.)].

A. M. Lavrov, O. K. Yastrebova

Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries

Authors' affiliation:

Alexey M. Lavrov (e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Olga K. Yastrebova (e-mail: oy@ekkonis.ru), ECCONIS LLC, Moscow 117418, Russian Federation

Abstract

This article is focused on general trends and innovations in budget process in OECD countries over the past decade and considers the possibility and conditions to apply them to the budget system of the Russian Federation. The article also compares the models of classic performance-based budgeting (PBB) with the next generation PBB models, defines general trends in PBB development and typical mistakes of PBB implementation in OECD countries. Taking into account the foreign experience and the accumulated Russian practice, the authors suggest a number of measures to increase the effectiveness of the PBB application in Russian economy. In addition, the authors summarize the experiences of using a Spending Review (SW) by OECD member countries and propose a two-stage approach to implement a SW process as part of the budget process in the Russian Federation. The role, functions and experience of implementation of independent fiscal institutions (IFI) in OECD countries are considered in the article. The question is raised about the feasibility and possible options for the creation of IFI within a separate structure under the aegis of the executive or the legislative authority of the Russian Federation. The authors consider the international experience in fiscal risk management and provide the quantitative probability assessment of fiscal risk realization and fiscal costs caused by them. Moreover, the authors give recommendations for improvement of the fiscal risk management in Russia.

Keywords:

budget system, budget process, performance-based budgeting, spending reviews, independent fiscal institutions, fiscal risks, managing fiscal risks

JEL: H61, H68, G32