

Формирование условий для проведения обзоров расходов в России

Ольга Викторовна Богачева (e-mail: bogacheva@nifi.ru), к. э. н., руководитель Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России; ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (г. Москва)

Олег Владиславович Смородинов (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), к. э. н., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики НИФИ Минфина России (г. Москва)

Аннотация

В статье анализируются институциональные условия, необходимые для успешного внедрения в российскую бюджетную практику обзоров (аудита) расходов. Отмечается, что принятие Постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета» является одним из таких условий. Однако, как показывает зарубежный опыт, не менее важную роль играют и документы, регламентирующие деятельность рабочих групп, устанавливающие стандарты подготовки отчетов, закрепляющие ведущую роль Министерства финансов РФ в процессе подготовки обзоров и определяющие полномочия иных участников этого процесса. Еще одним обязательным условием является создание специализированной информационной базы обзоров (аудита) расходов. Делается вывод, что создание необходимых институциональных условий будет способствовать превращению обзоров (аудита) расходов в эффективный инструмент управления государственными финансами в Российской Федерации и даст новый импульс дальнейшему развитию бюджетирования, ориентированного на результат.

Ключевые слова:

порядок проведения обзоров расходов; бюджетный процесс; предложения по экономии и перераспределению расходов; выборочные обзоры расходов; бюджетирование, ориентированное на результат

JEL: H50, H60

ВВЕДЕНИЕ

В 2018 г. Министерство финансов Российской Федерации провело два пилотных проекта выборочных обзоров расходов¹. В 2019 г. запланировано проведение еще нескольких пилотных обзоров, объектами которых станут отдельные государственные программы, главные распорядители средств федерального бюджета и направления деятельности. В середине 2018 г. Минфином России был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета»² (далее — проект Порядка проведения обзоров, проект Порядка).

¹ https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/otchet_PD_1polugodie.pdf.

² <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56663614/>.

Принятие этого постановления создаст основу для внедрения в российскую бюджетную практику нового инструмента управления государственными финансами.

При этом, как показывает международный опыт, внедрение в бюджетную практику обзоров расходов — весьма сложная и трудоемкая задача. В любой стране, начинающей применение этого инструмента управления бюджетными расходами, необходимым условием является формирование соответствующей институциональной среды: четкое определение в законодательстве целей и задач проведения обзоров расходов, закрепление полномочий за их участниками, определение управляющих и координационных органов, стандартизация процедур и подготовки отчетов, интеграция в процесс составления бюджета, создание информационной базы обзоров. Успешность внедрения обзоров как инструмента оптимизации и приоритизации бюджетных расходов зависит также от ряда общих условий, прежде всего от готовности руководства страны и государственных органов к реализации бюджетных реформ — введения бюджетных правил и среднесрочных потолков расходов в целом и по отдельным ведомствам, оптимизации бюджетных расходов, программного планирования и БОР. Не удивительно, что эксперты Международного валютного фонда, оказывающие техническую помощь во внедрении обзоров расходов в странах с развивающейся экономикой, указывают на наличие многочисленных «подводных камней»³. Настоящая статья посвящена анализу проблем, связанных с введением обзоров расходов в российскую практику, и общим рекомендациям по их разрешению.

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В какой мере является оправданной необходимость формирования целого набора институциональных условий для организации обзоров (аудита) бюджетных расходов в России? Ответ на этот вопрос дают результаты проведения обзоров расходов в зарубежных странах после мирового финансового кризиса 2007–2008 гг.

Имеющиеся данные свидетельствуют, что с помощью этого инструмента многие страны ОЭСР сумели добиться значительного сокращения бюджетных расходов в короткий промежуток времени после проведения обзоров (табл. 1).

Таблица 1

Оценка сокращения расходов в результате проведения обзоров расходов в некоторых странах ОЭСР в 2008–2015 гг.

Страна	Обзоры расходов	Экономия в результате проведения обзоров расходов
Канада	Стратегический обзор 2008–2010 гг.	2,8 млрд канадских долл.
	Стратегический и операционный обзор 2011–2012 гг.	5,2 млрд канадских долл., около 2 % расходов на федеральные программы
Франция	Реформа общественных финансов 2007–2012 гг.	€15 млрд, 3,4 % расходов 2011 г.
Ирландия	Обзоры 2008 г. и 2011 г.	€20 млрд
Нидерланды	Общий обзор расходов 2011 г.	€36 млрд
Великобритания	Общий обзор расходов 2010 г.	£81 млрд в течение четырех лет в период до 2014–2015 гг. Бюджеты департаментов, кроме здравоохранения и зарубежной помощи, сократились в среднем на 19 %
	Общий обзор расходов 2015 г.	Объявлено о сокращении расходов 40 ведомств на £21,5 млрд в период 2016–2017 и 2020–2021 гг., из которых £9,5 млрд планировалось реинвестировать

Источники: составлено авторами по [Brenton S., 2016; Kennedy F., Howlin J., 2017; Robinson M., 2013; Robinson M., 2014].

³ Republic of Slovenia. Technical assistance report — Establishing a spending review process / IMF Country Report No. 15/265, 2015.

Значение результатов проведения обзоров расходов для национальных экономик не ограничивается только количественными показателями, отражающими размеры сокращения бюджетных расходов. Как отмечают специалисты [Kennedy F., Howlin J., 2017; Lau E., 2011; MacCarthaigh M., 2017; Robinson M., 2014; Shaw T., 2016], проведение обзоров расходов способствовало реализации важнейших преобразований в сфере государственных финансов, а именно:

- 1) установлению среднесрочных потолков расходов министерств и ведомств;
- 2) переходу на среднесрочное бюджетное планирование;

3) существенному расширению практики бюджетирования, ориентированного на результат, в государственном секторе целого ряда стран (Великобритания, Ирландия, Словакия, Нидерланды и др.). В частности, в Ирландии это выразилось в обязательном предоставлении всеми департаментами ежегодного отчета о результатах деятельности (*performance statements*);

4) расширению практики применения современных методов анализа эффективности и оценки рисков на стадии планирования и распределения бюджетных средств. Речь идет о таких направлениях, как оценка социально-экономической эффективности программы или проекта (*impact evaluation*) и формализованный анализ эффективности. Оценка социально-экономической эффективности позволяет, в частности, установить целесообразность продолжения реализации программы и определить ее место в ряду приоритетов государственной политики. Что касается анализа эффективности, то он должен быть направлен именно на идентификацию возможностей для оптимизации (экономии) бюджетных расходов;

5) повышению качества исходных данных, используемых на этапах планирования и исполнения бюджета за счет создания специализированной информационной базы обзора расходов. Такие базы данных были сформированы практически во всех странах, которые регулярно используют обзоры расходов в своей бюджетной практике;

6) повышению открытости информации о состоянии национальных бюджетов, в том числе об эффективности бюджетных расходов.

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ И МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

В проекте Порядка проведения обзоров учтена как лучшая мировая практика в области организации и проведения обзоров расходов, так и характерные особенности организации бюджетного процесса в Российской Федерации. Так, в проекте Порядка используются принятые в современной международной практике определения обзоров расходов и объекта обзора расходов, а также принципы, на основе которых проводятся обзоры расходов (подробнее см. [Бегчин Н. А. и др., 2018; Богачева О. В., Смородинов О. В., 2018; Лавров А. М., Ястребова О. К., 2018]).

Согласно проекту Порядка, объектом обзора бюджетных расходов может быть совокупность бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий конкретного ГРБС, государственной программы, отдельных видов расходов (направлений деятельности). Обзорами расходов не будут охвачены только отдельные направления расходования средств, в том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, субвенции, расходы на обслуживание государственного долга, государственная программа вооружений и межбюджетные трансферты внебюджетным фондам Российской Федерации, что также соответствует международной практике.

Обзоры расходов направлены на определение соответствия тех или иных объектов целям государственной политики, оценку их эффективности и результативности и выявление потенциальных возможностей (направлений) экономии в соответствии с целевым значением оптимизации. Под ним понимается доля бюджетных ассигнований, подлежащая

оптимизации (перераспределению) по результатам обзора, в общем объеме бюджетных ассигнований, относящихся к объекту обзора и предусмотренных на первый год планового периода в утвержденном федеральном законе о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период. При этом результаты обзора не должны противоречить целям государственной политики и (или) приводить к ухудшению ожидаемых результатов социально-экономического развития страны.

Результаты обзора интегрируются в процесс подготовки федерального бюджета. Они подлежат учету при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с Правилами составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

В проекте Порядка адекватно с точки зрения международной практики отражены ведущие роли Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (далее — Правительственная комиссия) и Министерства финансов РФ в организации и управлении процессом подготовки обзоров расходов, а также полномочия рабочих групп. В функции Правительственной комиссии входят вопросы стратегического управления: утверждение перечня объектов обзора, целевых значений оптимизации, состава, графиков, методики проведения и планов рабочих групп по проведению обзора расходов, выбор приемлемых вариантов оптимизации (экономии) бюджетных расходов.

Министерство финансов РФ осуществляет текущее управление процессом подготовки и проведения обзоров расходов, включая координацию, методическое и организационное обеспечение их проведения в соответствии с решениями Правительственной комиссии.

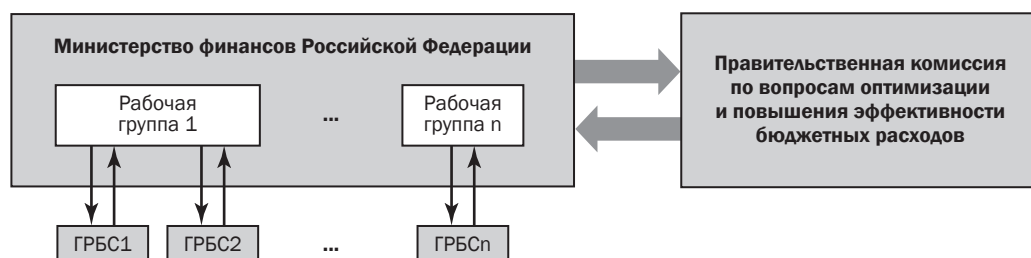
Несомненным достоинством проекта Порядка является детально проработанная процедура подготовки обзоров расходов и утверждения результатов, что обеспечивает интеграцию обзоров расходов в бюджетный процесс и учет выработанных предложений по экономии и оптимизации расходов при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Процесс работы над обзорами будет носить характер регулярной деятельности, которая начинается с разработки предложений по перечню объектов обзоров, который должен быть представлен в Правительственную комиссию в срок не позднее 24 августа года, предшествующего текущему финансовому году. С утверждением перечня Минфин России в срок не позднее 1 октября обеспечивает формирование рабочих групп, осуществляющих обзор на основе Положения о рабочей группе, которое утверждается министерством.

Непосредственная работа над обзорами расходов проводится в период с октября предшествующего года по март текущего года. Отчеты рабочих групп, содержащие промежуточные итоги обзоров, в том числе варианты экономии бюджетных средств с обоснованием достижения целевых значений экономии, поступают в Министерство финансов РФ, а затем в Правительственную комиссию, которая выбирает приемлемые варианты экономии бюджетных средств и утверждает результаты обзоров по конкретным объектам не позднее 30 апреля текущего года — в сроки, соответствующие подготовке Минфином методики расчета базовых бюджетных ассигнований, что обеспечивает интеграцию обзоров в процесс составления проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

По результатам проведения обзоров расходов Министерством финансов РФ также готовится отчет, содержащий конкретные результаты проведения обзоров, достигнутые за отчетный период.

Предлагаемая в Проекте порядка организационная модель подготовки обзоров расходов представлена на рис. 1.

Организационная модель подготовки и проведения обзоров расходов в Российской Федерации



Источник: составлено авторами.

Таким образом, подготовленный Минфином России проект Порядка регламентирует общие вопросы организации обзоров расходов. Однако, как показывает международный опыт, для успешного внедрения обзоров расходов в бюджетную практику необходима разработка специальной нормативной и методической базы, которая позволила бы обеспечить:

- регламентирование деятельности рабочих групп и стандартизацию подготовки обзоров расходов;
- активное вовлечение отраслевых министерств и ведомств, а также иных стейкхолдеров в проведение обзоров расходов;
- ведущую роль министерства финансов в текущем управлении процессом подготовки обзоров расходов;
- создание информационной базы подготовки обзоров расходов.

РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОЧИХ ГРУПП И СТАНДАРТИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

До недавнего времени во многих странах вопросу формализации обзоров расходов не уделялось должного внимания. В результате обзоры сильно различались по структуре, качеству подготовки и содержанию, что приводило к проблемам с получением объективной картины и выбором мер экономии (оптимизации) бюджетных расходов. Поэтому в последние годы в целях унификации обзоров в странах ОЭСР были приняты нормативные и методические документы, регламентирующие деятельность рабочих групп по подготовке обзора и стандартизирующие их отчеты⁴.

Учитывая этот опыт, полагаем, что в России также необходимо разработать и принять регламент рабочей группы по подготовке обзора расходов и требования к формату и содержанию отчета (далее — Регламент). Этот документ должен определять полномочия членов рабочей группы, правила взаимодействия с участниками обзоров расходов и внешними организациями, порядок принятия решений. Во избежание конфликта интересов в Регламенте необходимо предусмотреть положение о том, что руководитель рабочей группы не должен непосредственно отвечать за развитие сферы общественных финансов, находящейся в центре внимания соответствующего обзора.

⁴ Наиболее характерными примерами таких стран являются Великобритания и Ирландия, где были приняты как общие нормативные правовые документы, регламентирующие проведение обзоров расходов, так и специальные методические документы, относящиеся к конкретным обзорам [Kennedy F., Howlin J., 2017; MacCarthaigh M., 2017; Shaw T., 2016].

В процессе анализа должны быть выявлены существующие тенденции в динамике расходов на объект обзора, а также факторы, которые могут оказывать влияние на эти расходы в кратко- и среднесрочной перспективе при условии отсутствия изменений в государственной политике.

Затем должна быть проведена оценка результатов осуществления расходов на объект обзора, включая анализ следующих вопросов:

а) в какой мере цели объекта обзора соответствуют приоритетам государственной политики;

б) в какой мере финансирование обеспечивает достижение поставленных целей объекта обзора (проводится анализ доступных данных о результатах расходов на объект обзора, включая оценку экономичности);

в) существуют ли достаточные возможности для повышения эффективности расходов на объект обзора за счет совершенствования организации выполнения государственных функций, повышения качества предоставления услуг и (или) упрощения административных процедур;

г) существуют ли достаточные возможности для повышения степени адресности в отношении социальных расходов для обеспечения достижения целей государственной политики;

д) имеются ли достаточные возможности для консолидации расходов на объект обзора с низким уровнем приоритетности и (или) устранения дублирования.

Кроме того, в отчете должны определяться и сравниваться между собой различные варианты экономии бюджетных средств в соответствии с целевым значением оптимизации, а также разрабатываться предложения по выбору и практической реализации наиболее приемлемого (приемлемых) из них.

Раздел обзора, посвященный наиболее приемлемому варианту (вариантам) экономии, должен содержать обоснование предложений, информацию о возможных финансовых последствиях их реализации, а также обоснованные предложения по мерам государственной политики, информацию о затрагиваемых данными мерами группах населения, организационные условия и требования по внесению изменений и дополнений в нормативную правовую базу.

Что касается формата отчета, то, на наш взгляд, он должен включать два основных раздела: 1) Диагностика и оценка эффективности объекта обзора (государственная программа, ГРБС, отдельный вид расходов) и 2) Предложения по экономии бюджетных средств.

В первом разделе сначала должен проводиться анализ текущих тенденций в сфере развития и финансирования объекта обзора, в том числе:

— начало реализации, процент исполнения расходов за истекший трехлетний период, внесение изменений в федеральные законы, определившие изменения в исполнении расходов за этот период;

— государственная политика в сфере объекта обзора;

— цели и показатели (индикаторы) результатов объекта обзора;

— анализ ранее проводимой оценки эффективности объекта обзора и подготовленных рекомендаций (в том числе сводные годовые доклады Минэкономразвития России о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, заключения Счетной палаты Российской Федерации на проекты федерального закона о федеральном бюджете, результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, экспертные оценки эффективности);

— анализ текущих тенденций в финансировании объекта обзора и факторов роста расходов, в том числе с применением бенчмаркинга;

— выявление и анализ «узких мест» и неоптимального расходования средств в кратко- и среднесрочной перспективе;

— обобщение результатов диагностики.

Далее в первом разделе отчета осуществляется оценка эффективности объекта обзора, в связи с чем проводится анализ:

- соответствия результатов исполнения бюджетных расходов приоритетам государственной политики (целям и задачам стратегических документов, задачам, поставленным в посланиях Федеральному собранию и указах Президента Российской Федерации);
- иных способов достижения данных целей;
- возможности повышения экономичности оказания государственных услуг и исполнения государственных функций;
- возможности повышения качества предоставления государственных услуг или упрощения регламента исполнения государственных функций;
- возможности повышения адресности социальных расходов;
- оснований для аутсорсинга или привлечения негосударственного провайдера услуг;
- возможности и целесообразности передачи выполнения соответствующих государственных услуг регионам;
- возможности получения экономии за счет ликвидации совпадения или частичного дублирования расходов по другим направлениям финансирования;
- возможности увеличения финансирования за счет повышения тарифов на платные государственные услуги.

Во второй раздел отчета целесообразно включить разработанные рабочей группой предложения по экономии бюджетных средств. В нем будут содержаться следующие материалы.

1. Обоснование мер, направленных на экономию бюджетных средств, включая аргументы приемлемости результатов обзора (непротиворечие целям государственной политики и неухудшение ожидаемых результатов социально-экономического развития).

2. Анализ возможных эффектов от реализации мер экономии, включая:

- категории населения, на положении которых отразятся меры экономии, их доля в общей численности населения;
- влияние мер экономии на уровень доходов населения (потребительские расходы);
- иные социально-экономические последствия;
- возможные эффекты от реализации мер экономии на другие направления государственного финансирования.

3. Анализ условий, необходимых для обеспечения внедрения мер экономии и рисков, связанных с внедрением мер экономии, в том числе:

- необходимость внесения изменений в нормативную правовую базу;
- потребность в дополнительном финансировании в целях внедрения мер экономии;
- организация внедрения (сроки внедрения, необходимость в проведении консультаций, согласований, координации деятельности различных ведомств).

4. Сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств и выбор предпочтительного варианта. Сравнение проводится по критериям результатов (достижение целевого показателя экономии бюджетных средств, приемлемость, социально-экономические последствия, риски внедрения). Предпочтительный вариант характеризуется лучшим соотношением результата к затратам и рискам.

5. Рекомендации по реализации предпочтительного варианта мер экономии, включающие:

- «дорожную карту» реализации мер экономии;
- предложения по внесению изменений и дополнений в нормативную правовую базу.

Заключительный отчет, содержащиеся в нем выводы и предложения утверждаются на заседании рабочей группы. Особое мнение, высказанное членом группы в отношении отчета по проведению обзора расходов, оформляется на отдельном листе и прикладывается к отчету.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ АКТИВНОГО УЧАСТИЯ В ПРОВЕДЕНИИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ ОТРАСЛЕВЫХ МИНИСТЕРСТВ И ВЕДОМСТВ

Низкая активность отраслевых министерств в представлении информации рабочим группам и в иных формах участия в процессе проведения обзоров, торможение ими внедрения мер экономии (оптимизации) расходов являются типичными проблемами в тех странах, где отраслевые министерства не играют значимой роли в подготовке обзоров расходов и не имеют стимулов к выявлению потенциальных областей экономии бюджетных средств. При этом рабочие группы, не имеющие прямого доступа к необходимой отраслевой информации, оказываются в затруднении при выработке предложений по мерам экономии в соответствующих сферах бюджетных расходов.

Международный опыт предлагает следующие способы решения данных проблем:

- установление обязанности отраслевых министерств по разработке собственных вариантов экономии бюджетных средств на основе установленных целевых показателей экономии и санкций в виде более жестких сокращений бюджета отраслевого ведомства вследствие недобросовестного выполнения обязанности;
- включение представителей отраслевых министерств в рабочие группы по подготовке обзоров расходов, создаваемые министерством финансов;
- согласование с отраслевыми министерствами результатов обзоров расходов (предложений по экономии бюджетных средств), которые им предстоит внедрить в практику;
- установление ответственности отраслевых министерств за предоставление информации для рабочих групп, необходимой для подготовки отчетов и выработки предложений по экономии (оптимизации) расходов;
- внедрение поощрения отраслевых министерств в форме разрешения на перераспределение части предполагаемой экономии на иные приоритетные направления деятельности [Robinson M., 2013; Robinson M., 2014; Shaw T., 2016; Vandierendonck C., 2014].

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЕДУЩЕЙ РОЛИ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ В ТЕКУЩЕМ УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССОМ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Одно из слагаемых успеха применения обзоров расходов в международной практике — центральная роль министерства финансов в организации процесса обзоров расходов и поддержка этой деятельности со стороны правительства страны. В большинстве стран, проводящих регулярные обзоры расходов, текущее управление, которое включает методическое обеспечение и оперативный контроль за ходом проведения обзоров расходов, осуществляет министерство финансов либо специально созданная организационная структура, подотчетная министерству финансов [Kennedy F., Howlin J., 2017; MacCarthaigh M., 2017]. Наряду с осуществлением текущего контроля и методической поддержки министерства финансов обычно сохраняют за собой право представлять в правительство собственные рекомендации по мерам экономии.

Задача внедрения обзоров расходов в российскую бюджетную практику требует закрепления за одним из структурных подразделений Министерства финансов Российской Федерации функций по организации процесса проведения обзоров расходов, обеспечению контроля и координации участников проведения обзоров, методической поддержки, включая:

- формирование предварительного перечня тем обзоров расходов;
- организацию рабочих групп, включение своих представителей и одобрение кандидатур внешних экспертов;
- подготовку технических заданий на проведение обзора расходов, включая предложения по целевым показателям экономии, которые должны быть результатами обзоров;

- подготовку методических рекомендаций по проведению обзоров расходов;
- предоставление необходимой информации и содействия рабочим группам в получении информации отраслевых ведомств и согласование спорных вопросов по достижению экономии в рамках рабочих групп;
- проведение мониторинга подготовки обзора расходов;
- направление заключительных отчетов рабочих групп по обзорам расходов в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

СОЗДАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БАЗЫ ПОДГОТОВКИ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что вне зависимости от сферы и объекта обзора расходов его эффективность и результативность в решающей степени зависят от доступности и качества исходной информации. Без доступа к достоверным и полным сведениям о расходах и результатах финансирования невозможно выявить и оценить возможности для экономии бюджетных ресурсов.

Имеются существенные отличия между информационной базой для проведения обзоров расходов, с одной стороны, и информационной базой, используемой для проведения оценки эффективности и результативности направлений государственной политики, государственных программ и проектов, с другой стороны [Lau E., 2011; Shaw T., 2016]. Объясняется этот факт тем, что цели и задачи обзоров расходов отличаются от целей и задач оценки эффективности и результативности программ и проектов. Проведение обзоров расходов считается успешным, когда выявлены направления для экономии базовых бюджетных расходов с последующим перераспределением высвобождаемых ресурсов в соответствии с приоритетами государственной политики в среднесрочной перспективе.

Оценка эффективности государственных программ обычно завершается рейтингованием программ по заранее установленным критериям эффективности. Результатом успешного проведения обзоров расходов является включение разработанных предложений по экономии бюджетных ресурсов в проект бюджета на очередной год и плановый период. Оценки эффективности и результативности государственных программ и проектов применяются в основном для принятия управленческих решений и могут не влиять на объемы их финансирования.

Вместе с тем в таких странах, как Великобритания и Ирландия, где упор делается на проведении регулярных общих обзоров расходов, требования к информационным базам обзоров изначально не ограничивались данными, которые позволяли осуществлять оценку отдельных программ или проектов. Так, в ноябре 2015 г. британское Казначейство выпустило специальный документ, в котором были собраны источники данных, использованных для подготовки Общего обзора расходов-2015 и осеннего бюджетного послания (*Autumn Statement*)⁵. В табл. 2 приводятся примеры источников данных для некоторых показателей, использованных в этом обзоре расходов.

При формировании информационной базы обзоров расходов, по мнению международных экспертов, помимо полноты и достоверности исходных данных важно учитывать еще одно обстоятельство. В большинстве случаев обзоры расходов готовятся в очень короткие сроки, а объемы требуемой информации весьма значительны.

⁵ HM Treasury. *Spending Review and Autumn Statement 2015 data sources*. November 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479710/Data_Sources_final_25112015.pdf.

Примеры источников информации для общего обзора расходов (2015 г.) в Великобритании

Источник информации	Характер информации
Национальное статистическое управление (Office for National Statistics)	Динамика рынка рабочей силы в Великобритании в 2015 г. Уровень доходов домовладельцев в Великобритании в 2015 г. Динамика индекса цен на жилье в Великобритании в 2015 г. Динамика индекса потребительских цен в Великобритании в 2015 г.
Управление бюджетной ответственности (Office for Budget Responsibility)	Прогноз развития экономики и бюджетно-налоговой сферы (Economic and Fiscal Outlook) Объем государственного заимствования (в процентах к ВВП)
Банк Англии	Динамика государственного долга Великобритании, 2013–2015 гг. Динамика кредитования малого и среднего бизнеса в 2015 г.
Казначейство	Оценка влияния изменений государственной политики на совокупные расходы бюджета
ОЭСР	Темпы роста экономики стран G7 в 2013–2015 гг. Сопоставление уровня занятости населения в странах ОЭСР в 2015 г.
МВФ	Прогноз развития глобальной экономики на среднесрочный период

Источник: HM Treasury. Spending Review and Autumn Statement 2015 data sources (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/479710/Data_Sources_final_25112015.pdf).

Даже в тех случаях, когда готовится общий обзор, сроки работ по проведению расчетов и написанию отчета могут не превышать двух-трех месяцев. Такие короткие сроки объясняются объективными причинами, а именно графиком подготовки проекта нового бюджета, который не позволяет выделить на подготовку обзора больше времени. В противном случае предложения по экономии и перераспределению бюджетных средств не будут интегрированы в проект бюджета. Поэтому для проведения обзоров исключительно важной является возможность получения рабочими группами данных в нужном формате.

Что касается источников для получения информации о текущих макроэкономических и бюджетно-налоговых показателях, а также об их динамике за определенный период, то их полнота, достоверность и доступность не вызывает сомнений. Статистические данные, предоставляемые Росстатом, Казначейством РФ, Банком России, соответствуют стандартам и поэтому могут быть использованы в обзорах расходов без каких-либо ограничений. Тот же вывод можно сделать и в отношении международных статистических баз данных — ОЭСР, Всемирного банка, МВФ и др. Данные международной статистики могут быть использованы в обзорах расходов при проведении бенчмаркинга. Наибольшие вопросы вызывает состояние специализированных источников информации.

Если бы в настоящее время планировалось проведение выборочного обзора (аудита) расходов в рамках конкретной государственной программы Российской Федерации, например «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг., то наиболее очевидными специализированными источниками информации о реализации данной программы были бы:

1) официальный интернет-сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации — раздел, посвященный государственным программам Российской Федерации (http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_programmy/);

2) аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенная в интернете (www.programs.gov.ru, портал государственных программ).

На официальном сайте Минприроды России размещены подробные сведения о трех государственных программах Российской Федерации, ответственным исполнителем которых является Минприроды России, в том числе о программе «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. Соответствующий раздел сайта Минприроды России содержит такие

документы, как паспорта государственных программ, нормативные акты Правительства Российской Федерации (об утверждении государственных программ, о внесении изменений в эти программы), детальные планы-графики реализации программ, а также годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности программ.

В соответствии с Постановлениями Правительства РФ № 588 от 2 августа 2010 г. и № 748 от 23 июля 2015 г.⁶, аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенная в интернете (www.programs.gov.ru) (далее — портал государственных программ), является основным источником информации о планировании, ходе и итогах реализации всех государственных программ Российской Федерации.

Портал государственных программ Российской Федерации содержит информацию о ресурсном обеспечении, фактическом исполнении ассигнований федерального бюджета, а также о выполнении контрольных мероприятий в ходе реализации государственных программ.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что представленные на портале государственных программ данные об исполнении бюджетных ассигнований по рассматриваемой госпрограмме не являются полными и точными. Во-первых, отсутствуют данные о расходах бюджетных средств на реализацию программы (как в разрезе подпрограмм, так и ГРБС) за 2016 г. Во-вторых, очевидно, что учтены расходы не всех ГРБС, являющихся исполнителями подпрограмм. В-третьих, сопоставление показателей, представленных на портале государственных программ, с данными о планировании и исполнении бюджетных ассигнований на официальном сайте Казначейства России также свидетельствует о наличии неточностей на портале государственных программ. В-четвертых, на этом портале представлены данные об исполнении ассигнований не за весь период реализации программы (то есть начиная с 2012 г.), а только с 2014 г.

Необходимость сверки данных, содержащихся на портале государственных программ, с данными, содержащимися на сайтах Казначейства России, с одной стороны, и Минприроды России — с другой, снижает эффективность проведения обзора расходов в рамках госпрограммы «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг.

К специализированным источникам информации относятся также отраслевые данные, которые могут отсутствовать в официальных статистических сборниках и на сайте Росстата. Такого рода информация, как правило, собирается и используется государственными органами, наделенными соответствующими полномочиями. В зарубежной практике до начала проведения обзора министерство финансов или рабочая группа направляет специальные анкеты в адрес участвующих в обзоре отраслевых ведомств с целью сбора необходимых сведений. При этом полномочия министерства финансов и рабочих групп по сбору и обработке такого рода информации регламентируются нормативным актом.

Отметим, что для целей проведения выборочных обзоров (аудита) расходов данные из перечисленных выше источников могут оказаться недостаточными. В качестве дополнительного источника данных возможно использование информации, размещенной на сайте Счетной палаты РФ, а также выпускаемой этим органом «Бюллетеня Счетной палаты». Речь идет об отчетах о результатах проведения аудиторских проверок и экспертно-аналитических мероприятий, публикуемых в этом издании. Эта информация может использоваться в процессе работы над обзорами на этапе диагностики, поскольку проводимые

⁶ Постановление Правительства РФ № 588 от 2 августа 2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ № 748 от 23 июля 2015 г. «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”». URL: www.programs.gov.ru.

Счетной палатой РФ аудиторские проверки и аналитические мероприятия дают богатый материал о положении дел в объекте (объектах) обзора. При этом необходимо учитывать, что цели и задачи аудиторской проверки или аналитического мероприятия Счетной палаты могут отличаться от целей и задач обзора расходов даже в тех случаях, когда речь фактически идет об одной и той же совокупности бюджетных ассигнований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принятие Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка проведения обзоров (аудита) расходов федерального бюджета» является необходимым условием для начала практического внедрения этого инструмента управления общественными финансами в Российской Федерации. Вместе с тем, как свидетельствует зарубежный опыт, для проведения обзоров расходов требуется наличие целого набора нормативных правовых и методических документов. К их числу относятся документы, регламентирующие деятельность рабочих групп по подготовке обзоров (аудита) расходов, устанавливающие стандарты подготовки отчетов по результатам обзоров (аудита) расходов. Кроме того, необходимо принятие документов, в которых закрепляется ведущая роль Министерства финансов РФ в текущем управлении процессом подготовки обзоров (аудита) расходов и устанавливаются полномочия всех участников этого процесса. Наконец, успешное проведение обзоров (аудита) расходов невозможно без формирования информационной базы, которая существенно отличается от базы данных, используемой для оценки эффективности и результативности государственных программ и проектов.

Выполнение перечисленных выше условий обеспечит эффективное внедрение обзоров (аудита) расходов в российскую бюджетную практику и сделает их составной частью комплексного подхода к управлению бюджетными расходами в России, дополняя такие инструменты БОР, как оценка результативности и эффективности программ/проектов, мониторинг качества финансового менеджмента и аудит эффективности.

Список источников

Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63.

Богачева О. В., Смородинов О. В. Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5. С. 34–45.

Лавров А. М., Ястребова О. К. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 9–23.

Brenton S. *The Politics of Budgetary Surplus*. Palgrave MacMillan, 2016.

Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland — Learning from Experience // *OECD Journal on Budgeting*. 2017. Vol. 16. № 2. P. 93–108. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0gO>.

Lau E. Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.

MacCarthaigh M. *Public Sector Reform in Ireland. Countering Crisis*. Palgrave MacMillan, 2017.

Robinson M. Spending Review. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3–4 June 2013. URL: [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).

Robinson M. Spending Reviews // *OECD Journal on Budgeting*. 2014. Vol. 13. № 2. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.

Shaw T. Performance Budgeting Practices and Procedures // *OECD Journal on Budgeting*. 2016. Vol. 15. № 3. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh>.

Vandierendonck C. *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation* / European Commission. *Economic Papers* 525. July 2014. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.

O. V. Bogacheva, O. V. Smorodinov

Creation of Enabling Environment for Spending Reviews in Russia

Authors' affiliation:

Olgá V. Bogacheva (e-mail: bogacheva@nifi.ru), ORCID 0000-0002-2821-0988, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation; Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow 117997, Russian Federation

Oleg V. Smorodinov (e-mail: osmorodinov@nifi.ru), ORCID 0000-0003-3195-1637, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article is focused on implementation of spending reviews in Russia. The authors claim that general success of spending reviews in the country depends on certain institutional conditions. Adoption of the order of the Russian Government on the approval of the spending reviews format is viewed by the authors as one of the necessary steps that should be followed by adoption of the regulations and guides set. In particular, operational procedures of working groups should be approved, preparation standards for final reports should be set, leading role of the Ministry of Finance in operational management should be outlined as well as roles and responsibilities of all other stakeholders. Based on the experience of OECD countries, the article states that special information base of spending reviews is also required. It should be different from the base used in programs and project evaluation process because of different purposes of spending reviews and program efficiency evaluation: success of spending review means that proposals for future expenditures reallocation are integrated into the budget process (which is usually not the case with program efficiency evaluation). The authors conclude that implementation of spending reviews should become a part of integrated approach in governance of budget expenditures in Russia, complementing such performance budgeting instruments as project/program effectiveness and efficiency evaluation, monitoring of financial management quality and efficiency auditing.

Keywords:

preparation of spending reviews, budget process, saving and expenditure prioritization, selective spending reviews, performance budgeting

JEL: H50, H60

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-21-33>

References

- Begchin N.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 49–63 (In Russ.).
- Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 5, pp. 34–45 (In Russ.).
- Brenton S. (2016). The Politics of Budgetary Surplus. Palgrave MacMillan.
- Kennedy F., Howlin J. (2017). Spending Reviews in Ireland. Learning from Experience. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16, no. 2, pp. 93–108. Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0>.
- Lau E. (2011). Proposal for analysis of spending reviews. 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results. OECD, 09–10 November 2011. Available at: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49041813.pdf>.
- Lavrov A.M., Yastrebova O.K. (2018). Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 9–23 (In Russ.).
- MacCarthaigh M. (2017). Public Sector Reform in Ireland. Countering Crisis. Palgrave MacMillan.
- Robinson M. (2013). Spending Review. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3–4 June 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).
- Robinson M. (2014). Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, no. 2. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
- Shaw T. (2016). Performance Budgeting Practices and Procedures. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 15, no. 3. Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh>.
- Vandierendonck C. (2014). Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. European Commission. Economic Papers 525, July 2014. Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.