

Дата поступления статьи: 25.09.2024

Дата поступления рецензии: 07.11.2024

Дата принятия статьи к публикации: 18.11.2024

Целеполагание в обзорах бюджетных расходов: сравнительный анализ российской и зарубежной практик¹

Киреева А. В.^{1, 2, 3, *}

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация)

* e-mail: kireeva@ranepa.ru

Аннотация

Целью исследования стал сравнительный анализ российской и зарубежной практик целеполагания при выборе видов расходов и проблем, которые впоследствии будут рассматриваться в рамках обзоров бюджетных расходов. При проведении исследования были преимущественно использованы методы сравнительно-правового, логического и системного анализа. Проведенное исследование показало, что целеполагание оказывает определяющее влияние на процесс отбора проблем при подготовке обзоров бюджетных расходов, их структуру и последующее использование: в том числе наблюдается тенденция конкуренции целей экономии и повышения эффективности бюджетных расходов. Цель экономии бюджетных средств становится приоритетной либо в ситуации нарастающего бюджетного дефицита, либо же — под давлением международных структур, таких как Еврокомиссия. При этом задача преодоления бюджетного инкрементализма, то есть ежегодного «наследования» структуры и объема текущих расходов, как правило, не решается, даже если она находит свое отражение в обзорах. Таким образом, основной задачей при подготовке обзоров становится повышение эффективности бюджетных расходов, под которым понимается весьма неопределенный круг управленческих решений. К тому же повышение эффективности бюджетных расходов, как правило, не достигается на практике. Также проведенное исследование показало, что большинство стран при постановке целей обзоров бюджетных расходов и отборе видов расходов для их последующего проведения какой-либо формализованной методикой в большинстве случаев не пользуются.

Ключевые слова: обзоры бюджетных расходов; эффективность бюджетных расходов; аудит эффективности; стратегический аудит; бюджетирование, ориентированное на результат; программно-целевое управление.

Для цитирования: Киреева А. В. Целеполагание в обзорах бюджетных расходов: сравнительный анализ российской и зарубежной практик // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 4 (22). С. 102–112. DOI: 10.22394/3034-2813-2024-4-102-112. EDN: YSBRTS

¹ Работа выполнена в соответствии с государственным заданием РАНХиГС на 2024 г. по научному направлению «Экономические науки» НИР «Обзоры бюджетных расходов как инструмент бюджетной политики».

Goal-Setting in Budget Expenditure Reviews: A Comparative Analysis of Russian and Foreign Practice²

Kireeva A. V.^{1, 2, 3, *}

¹ Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

* e-mail: kireeva@ranepa.ru

Abstract

The purpose of the study is to analyze Russian and foreign goal-setting practices when choosing types of expenses and problems that will later be considered in the framework of budget expenditure reviews. The author used methods of comparative legal, logical and systemic analysis. The study showed that goal setting has a major impact on the process of selecting issues when budget expenditure reviews are preparing, on their structure and subsequent use: at the same time, there is a competition between the goals of saving and increasing the efficiency of budget expenditure. The goals of saving budget become a priority in a situation of increasing budget deficit, or under pressure from international structures such as the European Commission. At the same time, the task of overcoming budgetary incrementalism, that is, the annual “inheritance” of the structure and volume of current expenditures, is usually not solved, even if it is reflected in the reviews. Thus, the main task in preparing reviews is to increase the efficiency of budget expenditures, which, as a rule, means a very vague range of management decisions. In addition, increasing the efficiency of budget expenditures, as a rule, is not achieved in practice. The study also showed that most countries, as a rule, do not use any formalized methodology when setting goals and selecting types of expenditures for subsequent reviews of budget expenditures.

Keywords: budget expenditure, budget expenditure efficiency, efficiency audit, strategic audit, result-oriented budgeting, program-targeted management.

For citation: Kireeva, A. V. (2024) Goal-setting in budget expenditure reviews: A comparative analysis of Russian and foreign practice. *Theoretical and Applied Law*. No. 4 (22). Pp. 102–112. (In Russ.) DOI: 10.22394/3034-2813-2024-4-102-112

Введение. Обзоры бюджетных расходов представляют собой относительно новый элемент бюджетного контроля, направленный на «...детальный анализ объекта обзора, включая соответствующую первичную документацию (конкретные соглашения, контракты, обоснования бюджетных ассигнований и иные документы), а также выработку по результатам обзора предложений по направлениям оптимизации бюджетных ассигнований, в том числе обусловленных необходимостью внесения изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации»³. Необходимость внедрения в бюджетный процесс такого широко применяемого в международной практике инструмента, как обзоры бюджетных расходов, изначально предусматривалась Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., а позднее, в 2024 г., их актуальность была подтверждена Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 г. и на плановый период 2025 и 2026 гг. В настоящее время Российской Федерацией накоплен пятилетний опыт подготовки обзоров, однако необходимая правовая база для их интеграции в бюджетный процесс так и не сформирована, а общее число обзоров, официально утвержденных Министерством финансов России

² The work was carried out in accordance with the state task of the RANEPA for 2024 in the scientific direction “Economic Sciences” of the Research Institute “Reviews of Budget Expenditures as a Tool of Budgetary Policy”.

³ Регламент проведения обзоров бюджетных расходов: утв. председателем Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов 12 октября 2023 г. (приказ 11803-П13-ДГ).

(далее — Минфин), не превысило пяти единиц; хотя Минфин готовил в течение пяти лет и иные обзоры, они не были официально утверждены и опубликованы.

С учетом ограниченных кадровых и административных возможностей Минфина по подготовке обзоров особую значимость приобретает вопрос о целях проведения и порядке отбора тематики для их проведения. Регламент проведения обзоров бюджетных расходов, утвержденный в 2023 г., выделяет стратегические и быстрые обзоры, не устанавливая четкого различия в целях использования этих двух инструментов бюджетного анализа, что позволяет смешивать предмет и направления их подготовки.

Обзор литературы. В российской правовой базе обзорам бюджетных расходов уделяется недостаточно внимания. В 2020–2024 гг. были опубликованы работы Н. А. Бегчина, О. В. Богачевой, О. В. Смородинова⁴, С. П. Соляниковой, Н. О. Бондаренко⁵, П. А. Михалкина⁶, И. Н. Рыковой, М. О. Ивановой, В. А. Мориной⁷ и некоторых других авторов, однако большинство из них носили описательный характер и актуальные проблемы внедрения обзоров в российской и зарубежной практике не рассматривали. Наиболее интересные и значимые исследования по теме обзоров публиковались в последние несколько лет за рубежом, в частности, наибольший интерес представляют комплексные исследования, проводившиеся в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР) и Евросоюза, включая *Cahier de L'IBSA*⁸; L. N. Doherty, A. Sayegh⁹; C. Vandierendonck¹⁰; J. A. Fallov, E. Georgieva-Andonovska¹¹; E. Bova, R. Ercoli¹², а также критические статьи ведущего эксперта в области обзоров М. Робинсона^{13, 14, 15} и др.

Целью исследования стал анализ целеполагания при подготовке обзоров бюджетных расходов за рубежом и в России, в том числе на предмет их соответствия международной практике.

Методология исследования. Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные методы познания, сравнительно-правовой метод, логический и системный анализ. Была исследована практика подготовки обзоров в странах Евросоюза, США, Канады, а также иных государств, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития.

Результаты исследования. Проведенное исследование показало, что институт обзоров бюджетных расходов недостаточно разработан как в научной литературе, так и с позиции их правового регулирования. Их нормативная и методическая база остается недостаточно открытой и преимущественно представляет собой совокупность нескольких официально неопубликованных актов. В частности, за пять лет, прошедших с начала внедрения обзоров бюджетных расходов в России, было принято два регламента их проведения, хотя ни один из этих документов не был официально опубликован.

⁴ Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский фин. институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63

⁵ Соляникова С. П. Зарубежный опыт проведения обзоров бюджетных расходов и возможности его использования в российской практике // С. П. Соляникова, Н. О. Бондаренко // Финансовая жизнь. 2020. № 3. С. 86–90. EDN: EYMNYQ

⁶ Михалкин П. А. Новые инструменты управления бюджетными расходами в Российской Федерации // Научный вектор: сборник научных трудов / Под науч. ред. Е. Н. Макаренко. Вып. 8. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет РИНХ, 2022. С. 184–187. EDN: TWXGOR

⁷ Рыкова И. Н. Методологические подходы к проведению обзоров бюджетных расходов в сфере сельского хозяйства / И. Н. Рыкова, М. О. Иванов, В. А. Морино // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. 2020. № 4. С. 200–214. DOI: 10.29025/1994-7720-2020-4-200-214. EDN: VYPFVH

⁸ *Cahier de L'IBSA* No. 10. Comment mener avec succès une spending review? Expériences étrangères et recommandations pour la Région de Bruxelles-Capitale. Février 2023. URL: https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Cahier_spending_FR_Final.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

⁹ Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024).

¹⁰ Vandierendonck C. (2014) Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation. Economic Papers 525, European Commission, Brussels. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

¹¹ Fallov J. A., Georgieva-Andonovska E. (2018) Bulgaria Spending Review Manual, World Bank Group. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/94092153236622268/bulgaria-spending-review-manual> (дата обращения: 20.05.2024).

¹² Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners.

¹³ Robinson M. (2018) The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*. No. 32 (3). DOI: 10.3138/cjpe.43177. URL: <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cjpe.43177> (дата обращения: 20.05.2024).

¹⁴ Robinson M. (2021) Making Spending Review Fit for Purpose. URL: <https://blog.pfmresults.com/making-spending-review-fit-for-purpose/> (дата обращения: 20.05.2024).

¹⁵ Robinson M. (2022) Attacking Budgetary Incrementalism. URL: <https://blog.pfmresults.com/attacking-budgetary-incrementalism/> (дата обращения: 20.05.2024).

Первая версия регламента была утверждена министром финансов Российской Федерации 5 февраля 2019 г. (приказ 1025-п-П13), вторая — председателем Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов 12 октября 2023 г. (приказ 11803-П13-ДГ).

Второй версией регламента была предпринята попытка разделить обзоры на стратегические и быстрые. Стратегический обзор предполагает «детальный анализ объекта обзора, включая соответствующую первичную документацию (конкретные соглашения, контракты, обоснования бюджетных ассигнований и иные документы), а также выработку по результатам обзора предложений по направлениям оптимизации бюджетных ассигнований, в том числе обусловленные необходимостью внесения изменений в нормативные правовые акты»¹⁶.

Быстрый обзор предполагает «анализ объекта обзора с выявлением основных проблем и недостатков в рамках соответствующей сферы (направления), а также выработку по результатам обзора предложений преимущественно концептуального характера»¹⁷. Тематика первых определяется Министерством финансов «с учетом поручений» Правительственной комиссии или ее рабочей группы, а быстрых — может определяться непосредственно самим Минфином. Однако в обоих случаях Регламент не предлагал каких-либо критериев для определения целей проведения обзора, а также отбора тематики обзоров и видов анализируемых расходов, что, с учетом низкой «пропускной способности» структур, координирующих и готовящих обзоры, может снижать эффективность использования данного инструмента. В связи с этим интерес представляет зарубежная практика определения целей обзоров и методики отбора тематики для их проведения.

Сами обзоры как инструмент финансового контроля получили в практике стран с развитыми системами бюджетного управления широкое распространение. Так, если в 2011 г. обзоры внедрило 11 стран ОЭСР, то по состоянию на 2020 г. данная практика была внедрена уже в 31 стране и еще 4 страны находились в процессе принятия решения о применении обзоров бюджетных расходов (далее — ОБР). При этом странами ОЭСР, как правило, устанавливалась одна или несколько следующих целей (на это обращают внимание авторы ряда комплексных исследований практики стран ОЭСР^{18, 19} и др.).

1. Фискальная (налоговая) оптимизация^{20, 21}, предполагающая анализ данных о налоговых льготах, способах уклонения от уплаты налогов, а также о направлениях перераспределения налогового бремени внутри экономики и уточнения условий использования налоговых льгот, характерна, в первую очередь, для стран, столкнувшихся с проблемой чрезмерного государственного долга; в частности, практика внедрения обзоров бюджетных расходов началась с решения этой проблемы в Канаде, Нидерландах и некоторых других странах. Так, в 2021–2022 гг. обзоры проводились на региональном уровне в Бельгии с целью решения следующей проблемы: бюджетный дефицит Бельгийского региона вырос стремительнее, чем в целом на уровне государства и в других регионах. Как следствие, потребовалась оптимизация и налогов, и бюджетных расходов²².

2. Бюджетная консолидация, направленная на высвобождение финансовых ресурсов (fiscal space) за счет текущих расходов в пользу новых проектных и программных мероприятий²³. При этом

¹⁶ Регламент проведения обзоров бюджетных расходов, утв. Приказом председателя Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов 12 октября 2023 г. (приказ 11803-П13-ДГ).

¹⁷ См. там же.

¹⁸ Cahier de L'IBSA No. 10. Comment mener avec succès une spending review? Expériences étrangères et recommandations pour la Région de Bruxelles-Capitale. Février 2023. URL: https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Cahier_spending_FR_Final.pdf (дата обращения: 20.05.2024). Pp. 9–10.

¹⁹ Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024).

²⁰ Vandierendonck C. (2014) Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation. Economic Papers 525, European Commission, Brussels. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

²¹ Fallov J. A., Georgieva-Andonovska E. (2018) Bulgaria Spending Review Manual, World Bank Group. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/94092153236622268/bulgaria-spending-review-manual> (дата обращения: 20.05.2024).

²² Cahier de L'IBSA No. 10. Comment mener avec succès une spending review? Expériences étrangères et recommandations pour la Région de Bruxelles-Capitale. Février 2023. URL: https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Cahier_spending_FR_Final.pdf (дата обращения: 20.05.2024). P. 11.

²³ OECD, Best Practices for Performance Budgeting – 2018 [Электронный ресурс]. URL: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf) (дата обращения: 20.05.2024).

цель бюджетной экономии может ставиться как гибко — без указания сколько-нибудь четких параметров планируемого сокращения отраслевых расходов, так и достаточно жестко. Так, в Канаде при составлении обзоров бюджетных расходов в антикризисных целях 2007 и 2010 гг. финансовое ведомство поставило перед отраслевыми министерствами задачу разработки вариантов экономии в размере не менее 5 % от общего объема выделяемых им бюджетных средств. Сделать это предлагалось посредством приоритизации расходов, а также выявления программ и проектов, имеющих низкую эффективность²⁴. В Нидерландах применяется несколько иная практика поиска ресурсов для обеспечения «финансового пространства»: предложения по экономии бюджетных ресурсов носят сценарный характер, при этом разработка вариантов экономии бюджетных средств осуществляется независимой рабочей группой, включающей представителей министерства финансов, отраслевых ведомств и независимых аналитических центров, сотрудничающих с отраслевыми ведомствами. При этом окончательные политические решения в части варианта экономии принимаются непосредственно кабинетом министров — у Минфина, организующего работу по подготовке обзоров, соответствующих полномочий нет²⁵.

М. Робинсон²⁶ именует цель экономии за счет сокращения бюджетных расходов целью обеспечения стратегической экономии, тогда как цель экономии за счет повышения эффективности существующих бюджетных расходов — целью тактической экономии, что представляется отчасти спорным, поскольку при подобном подходе экономия рассматривается как самостоятельное благо и наиболее приоритетный показатель, тогда как сама по себе она может не обеспечивать достижения стратегических целей и задач и даже, напротив, может ему препятствовать. М. Робинсон исходит из того, что расходы можно приоритизировать и выявить неэффективные расходы в целях их последующего сокращения, однако это, по нашему мнению, на практике затруднительно, поскольку неэффективность расходов может иметь различные причины; при этом даже неэффективные на первый взгляд расходы могут иметь высокую социальную и политическую значимость.

3. Перераспределение бюджетных ассигнований между различными направлениями бюджетных расходов. При решении вопроса о направлениях возможной экономии учитываются не только такие параметры каждого из видов расходов, как их эффективность и соответствие целям и задачам расходования, но и «приоритетность» (в том случае, если имеет место ранжирование расходов по степени их приоритетности)²⁷.

4. Адаптация бюджетных расходов к новым политическим приоритетам и/или оптимизация бюджетных расходов в условиях постоянно увеличивающихся расходных обязательств (так называемая цель создания «фискального пространства» (fiscal space))²⁸.

5. Перераспределение бюджетных ассигнований от менее приоритетных и/или неэффективных вопросов к наиболее приоритетным.

6. Повышение эффективности бюджетных расходов, в том числе посредством проведения сопоставительного анализа и поиска способов получения аналогичных результатов с меньшими затратами и высвобождением ресурсов для достижения²⁹. Эффективность оценивается с двух позиций: являются ли расходы эффективными для достижения заявленных целей государственной политики, а также являются ли расходы экономически эффективными, а именно, насколько они способствуют достижению целей государственной политики с использованием минимального количества ресурсов³⁰.

²⁴ Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. P. 43.

²⁵ Там же. P. 44.

²⁶ Robinson M. (2018) The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*. No. 2 (3). DOI: 10.3138/cjpe.43177. URL: <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cjpe.43177> (дата обращения: 20.05.2024).

²⁷ Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024).

²⁸ Robinson M. (2018) The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*. No. 32 (3). DOI: 10.3138/cjpe.43177. URL: <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cjpe.43177> (дата обращения: 20.05.2024).

²⁹ Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024). P. 7.

³⁰ Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. P. 8.

Рассмотрим опыт Канады, в которой налоговая экономия была заявлена как основная цель ОБР, а экономия бюджетных расходов и повышение их эффективности — как вспомогательные. В Канаде ОБР первоначально были направлены, в первую очередь, именно на фискальную оптимизацию³¹, что обусловило особое внимание к анализу выпадающих доходов (налоговых расходов). По состоянию на середину 90-х гг. (1994–1996 гг.), когда в стране были сделаны первые обзоры, дефицит бюджета достигал 9 % ВВП, а государственный долг — 130 % ВВП. Внедрение практики ОБР позволило выявить ресурсы для сокращения налоговых расходов. Так, в 2015–2016 гг. обзоры налоговых расходов обеспечили 8,3 % от общего объема экономии бюджетных средств, а в 2020–2021 гг. это значение, в соответствии с планами правительства, составило 94,2 %. Таким образом, налоговые льготы были подвергнуты существенному сокращению. Кроме того, правительство проанализировало наиболее распространенные способы уклонения от уплаты налогов и провело работу по предотвращению таких ситуаций³². В этом плане канадские ОБР являются скорее аналогом российской практики составления информационных материалов о налоговых расходах на федеральном и региональном уровне (см., например, Постановление Правительства РФ «Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»³³ и Рекомендации Минфина России по формированию информации о налоговых расходах субъектов Российской Федерации (доработанные)³⁴). Позднее функционал обзоров бюджетных расходов был расширен: в них были интегрированы задачи, направленные на поиск возможностей экономии и повышения эффективности расходов с позиции социально-экономического развития. При этом сами обзоры из инструмента выборочных проверок перешли в разряд постоянных элементов бюджетного процесса³⁵, включаемых в состав приложений к закону о бюджете («Государственные обзоры налоговых расходов и затрат»). Однако, несмотря на расширение функционала опросов, а также сферы их применения, в 2022–2023 гг. правительству Канады пришлось вернуться к первоочередной задаче экономии. Ее актуальность была обусловлена тем фактом, что вне постоянного контроля и мониторинга бюджетные расходы имеют тенденцию к постоянному росту, особенно в условиях чрезвычайных обстоятельств. Так, канадские расходы существенно выросли в 2019–2020 гг. в силу включения в бюджет «чрезвычайных расходов» на борьбу с эпидемией COVID-19, что потребовало проведения их обзора и формирования плана по их сокращению в 2022–2023 гг. на сумму порядка 3,8 млрд долл. в течение четырех лет³⁶. При этом интерес представляют направления, в отношении которых Канаде удалось достичь экономии. К их числу в большинстве случаев нельзя отнести принципиальные содержательные изменения, направленные на перераспределение бюджетных ассигнований между различными проектами, программами и государственными воздействиями в целях повышения эффективности их использования. По большей части речь идет о сокращении ассигнований, заведомо носивших временный чрезвычайный характер, а также об аудите и сокращении неиспользованных ассигнований, которые по различным причинам были не полностью израсходованы в течение года или осуществлялись с нарушениями (неэффективно).

При анализе постоянных, не являющихся проектными расходов бюджета эксперты в качестве самостоятельной цели также упоминают «преодоление бюджетного инкрементализма»³⁷.

³¹ Robinson M. (2018) The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*. No. 32 (3). DOI: 10.3138/cjpe.43177. URL: <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cjpe.43177> (дата обращения: 20.05.2024).

³² Соляникова С. П. Зарубежный опыт проведения обзоров бюджетных расходов и возможности его использования в российской практике // С. П. Соляникова, Н. О. Бондаренко // Финансовая жизнь. 2020. № 3. С. 86–90. EDN: EYMNQY

³³ Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: проект Пост. Правительства РФ. СПС «КонсультантПлюс». URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2018/04/main/Pismo_ot_28.04.2018_23-05-07_29126_v_subekty_RF.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

³⁴ Рекомендации по формированию информации о налоговых расходах субъектов Российской Федерации (доработанные). URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=130047-rekomendatsii_po_formirovaniyu_informatsii_o_nalogovykh_raskhodakh_subektov_rossiiskoi_federatsii_dorabotannye (дата обращения: 20.05.2024).

³⁵ Budget Plan 2019. Department of Finance Canada — 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/budget-2019-en.pdf>.

³⁶ Правительство Канады: Эффективное правительство и справедливая налоговая система. URL: <https://www.budget.canada.ca/2023/report-report/chap6-en.html> (дата обращения: 20.05.2024).

³⁷ Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners.

Обсуждение. Ряд экспертов, говоря о целях составления обзоров, рассматривают их с позиции тех задач, которые планировалось достичь посредством их внедрения, с позиции рынка и экономики³⁸. В частности, активизация практики использования обзоров в Евросоюзе была обусловлена стремлением преодолеть последствия экономического кризиса 2008 г., в том числе: восстановить доверие рынка; сформировать план мероприятий, направленных на снижение ущерба, причиненного государственным финансам экономическим и финансовым кризисом; обеспечить консолидацию государственных финансов, которые ранее уже, до кризиса, являлись структурно несбалансированными; в части такой цели, как поиск «фискального пространства», — обеспечить соответствие европейским налоговым стандартам.

Е. Bova и R. Ercoli приводят в своем исследовании³⁹ описанные далее примеры формулировки целей обзоров за несколько предшествующих лет в странах Евросоюза.

Бельгия (2019): оптимизация состава и повышение эффективности государственных расходов, в частности, посредством обзоров расходов.

Испания (2017) — комплексное исследование в целях выявления возможных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

Франция (2019): 1) экономия бюджетных средств, 2) повышение эффективности бюджетных расходов по всем отраслям госуправления, 3) выявление и последующий мониторинг расходов, связанных с реализацией мер, необходимых в контексте Программы действий государства до 2022 г. (Public Action 2022).

Ирландия (2017): 1) уточнение (установление) связи бюджетных расходов с целями государственной политики, 2) анализ эффективности бюджетных инвестиций в приоритетных направлениях, таких как транспорт, водоснабжение, инновации, а также меры поддержки малого и среднего бизнеса.

Италия (2016): анализ результатов реформы бюджетного процесса и интеграция обзоров бюджетных расходов в бюджетный процесс.

Латвия (2017): выявление возможностей для повышения эффективности и доступности медицинского обслуживания, в том числе посредством сокращения очередей (времени ожидания) и количества платных для населения услуг.

Мальта (2017): внедрение бюджетирования по результатам и расширение сферы охвата обзоров бюджетных расходов на более широкий спектр государственных услуг.

Нидерланды (2016): повышение эффективности бюджетной поддержки инноваций и исследовательской деятельности.

Польша (2019): повышение эффективности бюджетных расходов посредством совершенствования системы управления бюджетом (администрирования).

Словацкая республика (2018): повышение экономической эффективности системы здравоохранения, включая задачу выработки новой, более эффективной кадровой стратегии в отрасли.

С учетом проведенного исследования зарубежного опыта в числе выводов, касающихся определения целей составления обзоров бюджетных расходов, можно отметить, в частности, следующие:

а) Обзоры представляют потенциальный интерес для всех видов расходов, включая как проектные и программные, так и текущие. В том числе они могут использоваться для уточнения и текущей корректировки целей и задач действующих проектов и программ с учетом меняющихся потребностей их стейкхолдеров, однако наиболее развитой в странах ОЭСР оказалась практика анализа «базовых показателей текущих расходов в рамках среднесрочного бюджета...»⁴⁰. Проще говоря, практику внедрения обзоров целесообразно начинать с текущих, а не проектных расходов бюджета.

³⁸ Cahier de L'IBSA № 10. Comment mener avec succès une spending review? Expériences étrangères et recommandations pour la Région de Bruxelles-Capitale. Février 2023. URL: https://ibsa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Cahier_spending_FR_Final.pdf (дата обращения: 20.05.2024). P. 14.

³⁹ Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. P. 14.

⁴⁰ Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024). P. 6.

б) Результативность ОБР остается относительной. По данным авторов исследования, наибольшие результаты были достигнуты в вопросах бюджетной экономии: в случае когда оптимизация расходов являлась основной целью составления ОБР, ее в той или иной степени достигли 90 % государств, в случае если она не была заявлена в качестве основной, 80 % государств также сумели обеспечить определенную экономию⁴¹. При этом авторы обзоров не говорят о том, насколько значительной оказалась данная экономия, — возможно, она не обеспечила принципиальной оптимизации.

в) Такая цель составления обзоров, как повышение эффективности бюджетных расходов, была достигнута лишь тремя странами: одной — в форме перераспределения бюджетных расходов по результатам обзора и еще двумя — посредством сокращения бюджетных расходов, ведущего к быстрому повышению эффективности госуправления соответствующими публичными функциями. Еще 14 стран достигли указанной цели частично. (При этом авторы исследования не указывают, насколько именно успешными были меры по повышению эффективности бюджетных расходов.) Еще 12 опрошенных стран заявили о частичном повышении эффективности бюджетных расходов в средне- и долгосрочной перспективе⁴². В остальных случаях задача повышения эффективности бюджетных расходов достигнута не была.

г) В дополнение к выводам, которые можно сделать на основании представленных материалов⁴³, нужно обратить внимание на выводы, которые следуют из материалов исследования⁴⁴, включая следующее. Еврогруппа, осуществляющая мероприятия по внедрению практики использования обзоров бюджетных средств, провела в 2017–2019 гг. ряд опросов представителей государств — членов Евросоюза, показавших, что обзоры интегрированы в бюджетный процесс довольно слабо и в подавляющем большинстве стран Евросоюза их проведение не является обязательным; там же, где они проводятся на регулярной основе, правовое регулирование и методическое обеспечение охватывает не все аспекты обзоров. Так, процедуры планирования обзоров урегулированы более чем в 80 % государств, которые их проводят, порядок проведения обзоров подробно урегулирован более чем в 50 % стран Евросоюза (частично его регламентирует еще порядка 20 % государств — членов ЕС), однако при этом вопросы реализации обзоров подробно регулируются правом и методическими документами менее чем в 10 % стран (и частично — примерно еще в 20 % государств), а последующий анализ внедрения результатов обзоров был регламентирован еще примерно у 20 % респондентов. Таким образом, влияние обзоров на среднесрочный бюджет большинства государств, которые их используют, оставалось незначительным, даже в случае обязательного и регулярного их проведения. При этом респондентами отмечались следующие проблемы, характерные, по нашему мнению, и для российской практики: недостаток статистических и иных данных отметили более 60 % респондентов, чуть менее 60 % отметили также дефицит персонала для проведения обзоров, дефицит внимания высшего руководства (недостаточную вовлеченность уровня, принимающего решения), еще около 50 % респондентов отметили нехватку временных ресурсов, компетенций, необходимых для проведения обзоров, в том числе нехватку опыта в проектном управлении и аналитических возможностей. В совокупности эти недостатки говорят о неполной реализации принципов «устойчивой политической приверженности» политике внедрения обзоров.

д) М. Робинсон⁴⁵ отмечает, что цели бюджетной экономии и эффективности бюджетных расходов при проведении обзоров бюджетных расходов, как правило, конфликтуют; причем в странах Евросоюза имеет место постепенное вытеснение и подмена целей обеспечения экономии и поиска «финансового пространства» целями повышения эффективности бюджетных расходов. Данную практику Робинсон оценивает негативно, поскольку в европейской практике обзоры являются одним из немногих инструментов, направленных именно на поиск дополнительных резервов в бюджете.

⁴¹ Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department, Note 22/04. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024). Р. 6.

⁴² Там же. Р. 7.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. Pp. 16–17.

⁴⁵ Robinson M. (2021) Making Spending Review Fit for Purpose. URL: <https://blog.pfmresults.com/making-spending-review-fit-for-purpose/> (дата обращения: 20.05.2024).

е) При внедрении практики подготовки обзоров в странах Европейского союза ключевую роль играют перспективы получения субсидий со стороны фондов, управляемых Еврокомиссией, которая стимулирует страны, особенно в Центральной и Восточной Европе, к постановке целей бюджетной экономии⁴⁶ [13], однако последние стремятся подменить их более широкими целями «повышения эффективности» бюджетных расходов, позволяющими вместо реального сокращения бюджетных ассигнований отдельным ведомствам обойтись устранением «недостатков» в их работе.

Выводы

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

– Целеполагание при подготовке обзоров бюджетных расходов принципиально влияет на отбор объектов для анализа, что при ограниченных возможностях организующего их ведомства оказывается значимым.

– Методологическая база отбора тематики для проведения обзоров бюджетных расходов в зарубежной практике до конца не сформирована, не развита она и в российском законодательстве.

– Анализ зарубежной практики показывает, что по причине недостаточной определенности целей проведения и порядка отбора объектов для подготовки обзоров бюджетных расходов эффективность данной практики управления расходами может снижаться.

– Цель экономии бюджетных ассигнований и преодоления бюджетного инкрементализма по мере снижения остроты кризиса, простимулировавшего внедрение и/или активизацию практики использования ОБР, как правило, уходит на второй план. Как следствие, обзоры бывают наиболее эффективны именно в кризисных условиях, предполагающих наличие политической мотивации к экономии и пересмотру постоянных расходов бюджета. Однако по мере превращения в обязательный элемент бюджетного процесса они могут страдать формализмом и частично дублировать иные формы контроля за исполнением бюджета, что снижает их практическую полезность.

– Для того чтобы усилить роль обзоров бюджетных расходов в российской практике управления бюджетным планированием, целесообразно детализировать вопросы, связанные с целеполаганием и отбором объектов для подготовки обзоров в регламентах, определяющих порядок их проведения, а также внести поправки в Бюджетный кодекс, определяющие понятие и место обзоров бюджетных расходов в системе управления бюджетными расходами.

Литература

1. 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. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63
2. Михалин П. А. Новые инструменты управления бюджетными расходами в Российской Федерации // Научный вектор: сборник научных трудов / Под науч. ред. Е. Н. Макаренко. Вып. 8. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет РИНХ, 2022. С. 184–187. EDN: TWXGOR
3. Рыкова И. Н. Методологические подходы к проведению обзоров бюджетных расходов в сфере сельского хозяйства / И. Н. Рыкова, М. О. Иванов, В. А. Морина // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. 2020. № 4. С. 200–214. DOI: 10.29025/1994-7720-2020-4-200-214. EDN: VYPFVN
4. Соляникова С. П. Зарубежный опыт проведения обзоров бюджетных расходов и возможности его использования в российской практике / С. П. Соляникова, Н. О. Бондаренко // Финансовая жизнь. 2020. № 3. С. 86–90. EDN: EYMNYQ
5. Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners.

⁴⁶ Дрю Дж. Еврокомиссия. Вопросы и ответы: Фонд восстановления и устойчивости. URL: <https://ru.eureporter.co/politics/european-commission/2021/04/23/questions-and-answers-the-recovery-and-resilience-facility/> (дата обращения: 20.05.2024).

6. Doherty L. N., Sayegh A. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. *IMF Fiscal Affairs Department*. Note 22/04. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (дата обращения: 20.05.2024).
7. Fallov J. A., Georgieva-Andonovska E. (2018) Bulgaria Spending Review Manual. *World Bank Group*. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/940921532366222268/bulgaria-spending-review-manual> (дата обращения: 20.05.2024).
8. Robinson M. (2021) Making Spending Review Fit for Purpose. URL: <https://blog.pfmresults.com/making-spending-review-fit-for-purpose/> (дата обращения: 20.05.2024).
9. Robinson M. (2022) Attacking Budgetary Incrementalism. URL: <https://blog.pfmresults.com/attacking-budgetary-incrementalism/> (дата обращения: 20.05.2024).
10. Robinson M. (2018) The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*. No. 32 (3). DOI: 10.3138/cjpe.43177. URL: <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cjpe.43177> (дата обращения: 20.05.2024).
11. Vandierendonck C. (2014) Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation. *Economic Papers 525, European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

Об авторе:

Киреева Анастасия Викторовна, ведущий научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент

e-mail: kireeva@ranepa.ru

SPIN: 8230-1684

AuthorID: 342101

ORCID: 0000-0002-9361-2959

Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием РАНХиГС на 2024 год по научному направлению «Экономические науки» (НИР «Обзоры бюджетных расходов как инструмент бюджетной политики»).

References

1. Begchin, N. A., Bogacheva, O. V., Smorodinov, O. V. (2018) Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Financial Journal*. No. 3. Pp. 49–63. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63 (In Russ.)
2. Mikhailin, P. A. (2022) New Tools for Managing Budget Expenditures in the Russian Federation. *Scientific Vector*. Pp. 184–187. (In Russ.)
3. Rykova, I. N., Ivanov, M. O., Morina, V. A. (2020) Methodological approaches to conducting reviews of budget expenditures in agriculture. *Bulletin of North Ossetian State University Named after K. L. Khetagurov*. Pp. 200–214. DOI: 10.29025/1994-7720-2020-4-200-214 (In Russ.)
4. Solyannikova, S. P., Bondarenko N. O. (2020) Foreign experience in conducting budget spending reviews and the possibility of its use in Russian practice. *Financial life*. No. 3. Pp. 86–90. (In Russ.)
5. Bova, E., Ercoli, R., Vanden Bosch, X. (2020) Spending Reviews: Some Insights from Practitioners.
6. Doherty, L. N., Sayegh, A. (2022) How to Design and Institutionalize Spending Reviews. *IMF Fiscal Affairs Department*. Note 22/04. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2022/09/20/How-to-Design-and-Institutionalize-Spending-Reviews-523364> (date of access: 20.05.2024).

7. Fallov, J. A., Georgieva-Andonovska, E. (2018) Bulgaria Spending Review Manual. *World Bank Group*. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/940921532366222268/bulgaria-spending-review-manual> (date of access: 20.05.2024).
8. Robinson, M. (2021) Making Spending Review Fit for Purpose. URL: <https://blog.pfmresults.com/making-spending-review-fit-for-purpose/> (date of access: 20.05.2024).
9. Robinson, M. (2022). Attacking Budgetary Incrementalism. URL: <https://blog.pfmresults.com/attacking-budgetary-incrementalism/> (date of access: 20.05.2024).
10. Robinson, M. (2018) The Role of Evaluation in Spending Review. *Canadian Journal of Program Evaluation*. No. 32 (3). DOI: 10.3138/cjpe.43177. URL: <https://www.utpjournals.press/doi/pdf/10.3138/cjpe.43177> (date of access: 20.05.2024).
11. Vandierendonck, C. (2014) Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation. *Economic Papers 525, European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf (date of access: 20.05.2024).

About the author:

Anastasia V. Kireeva, leading researcher of the Budget Policy Research Laboratory of the Institute of Applied Economic Research of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation). PhD in Jurisprudence, Associate Professor
e-mail: kireeva@ranepa.ru
SPIN: 8230-1684
AuthorID: 342101
ORCID: 0000-0002-9361-2959

The work was carried out in accordance with the state task of the RANEPa for 2024 in the scientific direction "Economic Sciences" of the Research Institute "Reviews of Budget Expenditures as a Tool of Budgetary Policy".