

Бюджетная политика

Место обзоров бюджетных расходов среди инструментов анализа эффективности

Илья Александрович Соколов

ORCID: 0000-0002-0431-4993

Кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 84)
E-mail: sokolov-ia@ranepa.ru

Анна Борисовна Золотарева

ORCID 0000-0003-4908-528X

Кандидат юридических наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 84)
E-mail: zolotareva-ab@ranepa.ru

Аннотация

В России с 2019 года появился новый инструмент управления бюджетной эффективностью — обзоры бюджетных расходов (ОБР), подготовка которых осуществляется силами Минфина и преследует цель выявить возможности для более экономного расходования бюджетных ресурсов. Несмотря на популярность данного инструмента среди стран ОЭСР (по итогам 2023 года его применяли 34 из 35 членов этой организации), общей для зарубежных государств и России проблемой, по мнению авторов, является отсутствие четкого разграничения целей и задач ОБР и ранее возникших инструментов анализа эффективности бюджетных расходов, включая аудит эффективности, возложенный на высшие органы аудита, создаваемые парламентом, и анализ эффективности проектов и программ, осуществляемый силами исполнительной власти в рамках бюджетирования, ориентированного на результат. Основной целью статьи является поиск места ОБР среди других инструментов управления бюджетными расходами, а также подходов к решению других проблем, от которых зависит качество функционирования этого института. Авторы анализируют преимущества и недостатки различных вариантов разграничения функций и задач обзоров и аудита/анализа эффективности, осуществляемого Счетной палатой и Минэкономразвития России, предлагают подходы к выбору объектов обзоров и определению содержания различных их видов. В статье сформулированы предложения относительно изменений законодательства, необходимых для повышения степени интеграции ОБР в бюджетный процесс, чтобы обеспечить возможность учета их результатов при внесении изменений в профильные госпрограммы и уточнении распределения бюджетных ассигнований на предстоящий год. Необходимым, по мнению авторов, является также открытая публикация обзоров и внедрение механизмов контроля за реализацией решений, принятых по их итогам.

Ключевые слова: эффективность бюджетных расходов, экономия бюджетных расходов, оценка эффективности бюджетных расходов, аудит эффективности

JEL: H11, H12, H43 H50, H60

Fiscal Policy

The Place of Spending Reviews Among Performance Analysis Tools

Ilya A. Sokolov

ORCID: 0000-0002-0431-4993

Cand. Sci. (Econ.), Institute of Applied Economic
Research, RANEPA,^a e-mail: sokolov-ia@ranepa.ru

Anna B. Zolotareva

ORCID 0000-0003-4908-528X

Cand. Sci. (Law), Institute of Applied Economic
Research, RANEPA,^a e-mail: zolotareva-ab@ranepa.ru

^a 84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation

Abstract

Since 2019 Russia has been using a new management tool for improving the efficiency of state expenditures — spending reviews (SR) prepared by the Ministry of Finance to identify opportunities for more economical spending of state budget resources. Although this tool is quite popular among OECD countries, the article highlights a problem common to both OECD countries and Russia: lack of a clear distinction between the goals and objectives of SRs and previously existing ways of analyzing the efficiency of budget expenditures, such as the performance audits performed by the supreme audit institutions created by parliament as well as executive branch analyses of the efficiency of projects and programs carried out as part of performance-oriented budgeting. The main purpose of the article is to situate spending reviews among the other tools for managing budget expenditures and to address other problems that can affect the usefulness of spending reviews. The article analyzes the advantages and disadvantages of various options for delineating the functions and tasks of reviews and of audit or performance analyses carried out by the Accounts Chamber and the Ministry of Economic Development of Russia. Ways to select targets for review and to determine the content of various types of review are then proposed. The article also recommends legislative changes needed to increase the integration of SRs into the overall budget process so that their findings may be taken into account when modifying state programs and making budgetary allocations for the coming year. The article concludes that the reviews should be openly published and provide mechanisms for verifying the implementation of the decisions taken based on their results.

Keywords: budget expenditure efficiency, budget expenditure savings, assessment of the effectiveness of budget expenditures, performance audit

JEL: H11, H12, H43 H50, H60

Acknowledgements

The article has been prepared as part of the RANEPA state research assignment program.

Введение

С 2019 года в России началось внедрение в бюджетный процесс нового инструмента — обзоров бюджетных расходов (далее — ОБР), то есть осуществляемого силами исполнительной власти «систематического анализа базовых расходов бюджета, направленного на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из них»¹. Эта новация была заимствована из практики стран ОЭСР, в которых обзоры начали широко применяться в период глобального финансового кризиса 2007–2008 годов, когда возникла необходимость сокращения бюджетных расходов. С тех пор география обзоров постоянно расширялась, и к 2023 году о внедрении этого института заявляли 34 из 35 стран ОЭСР².

Одновременно в публикациях Европейской комиссии, ОЭСР и МВФ [Catalano et al., 2018; Doherty et al., 2022; Robinson, 2021; Tryggvadottir, 2022; Wendling, 2016] шло осмысление сущности и роли нового инструмента управления расходами, практики планирования и проведения ОБР. Изучение этих источников позволяет сформулировать следующие существенные признаки ОБР:

- инициатива проведения ОБР и принятие решений по их результатам относятся к компетенции высших органов исполнительной власти;

- проведение ОБР обычно возлагается на министерство финансов, отраслевые органы власти или специально создаваемые для этого коллегиальные органы из представителей исполнительной власти;

- нацеленность на базовые расходы бюджета, то есть расходы, которые в российской практике принято именовать действующими расходными обязательствами;

- концентрация на поиске вариантов повышения эффективности (за счет экономии или получения лучшего результата за те же деньги);

- систематический характер;

- учет результатов в бюджетном планировании.

Однако для специалистов в бюджетной сфере перечисленные признаки ОБР выглядят настолько вторичными, что авторам настоящей статьи непонятно, зачем понадобилось внедрение нового института при наличии многолетнего опыта аудита достижения результатов, осуществляемого парламентскими органами, и си-

¹ Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. (утв. Правительством России распоряжением от 31 января 2019 года №117-п).

² <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/spending-reviews.html>.

стемы оценки эффективности государственных проектов и программ, сложившейся внутри исполнительной власти в процессе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (далее — БОР).

1. Попытки разграничения ОБР и других инструментов анализа эффективности бюджетных расходов

При очевидном сходстве целей ОБР и ранее применявшихся инструментов анализа эффективности различие между ними могло бы выражаться в использовании при проведении ОБР каких-то новых, ранее неизвестных методов. Но международный опыт показывает, что обзоры «опираются на те же инструменты анализа, что и другие виды оценки результативности и эффективности программ и проектов (аналитические методы, в том числе анализ чувствительности, сценарный анализ; экономические методы, в том числе анализ «затраты — выгоды», «затраты — эффективность», «затраты — полезность», многокритериальный анализ)» [Бегчин и др., 2018]. Во многих странах при проведении ОБР используются подходы и критерии, предлагаемые INTOSAI³ и ОЭСР для аудита достижения результатов (performance audit) и нового его направления — оценки государственной политики (evaluation of public policies)⁴. Например, в Ирландии, которая признается экспертами одной из стран — лидеров по уровню развития нормативно-правовой и методической базы ОБР [Богачева и др., 2018; Kennedy et al., 2016], основными видами обзоров являются оценка соотношения затрат и выгод (Value for Money Reviews, VFMR) и целенаправленная оценка политики (Focused Policy Assessments, FPA), в которых применяются следующие критерии⁵:

— обоснованность (целесообразность государственного воздействия в соответствующей сфере);

— экономность (сопоставление затрат на единицу результата с избранным эталоном оценки, в качестве которого могут выступать базовый уровень соответствующих затрат, национальный стандарт, затраты по аналогичным программам и т. п., efficiency);

— результативность или эффективность (степень достижения конкретных целей программы, направленных на достижение результатов в краткосрочной перспективе, effectiveness);

³ INTOSAI — International Organization of Supreme Audit Institutions (Международная организация высших органов аудита).

⁴ GUID 9020 — Evaluation of Public Policies. https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/others/ISSAI/Guid-9020-Evaluation-of-Public-Policies_RU.pdf.

⁵ Value for Money Review and Focused Policy Assessment Guidelines. <https://www.gov.ie/en/collection/c72a9-value-for-money-framework/>.

— воздействие (исследование более широких и долгосрочных социально-экономических последствий программы (политики) и ее вклада в достижение общенациональных целей);

— сохраняющаяся актуальность (целесообразность продолжения программы с учетом значимых социально-политических изменений за время, прошедшее с начала ее реализации).

Для сравнения отметим, что в стандартах INTOSAI по аудиту достижения результатов⁶ выделяются три основных его критерия — эффективность, экономность и результативность, которые в рекомендациях ОЭСР⁷ дополнены такими критериями, как актуальность, устойчивость результата, влияние и согласованность с иными программными действиями и политиками (синергия).

Очевидная вторичность ирландских методических рекомендаций по VFMR и FPA заставляет их авторов пытаться ответить на вопрос, чем эти виды оценки отличаются от аудита достижения результатов со стороны высших органов аудита (BOA). Ответ состоит в том, что «аудит — это независимая экспертиза, проводимая для вынесения заключения по определенным вопросам» (применительно к аудиту достижения результатов — по вопросу «о достоверности отчетов ведомств об экономности и результативности их расходов»), тогда как оценка в рамках VFMR и FPA «включает в себя вынесение суждений, основанных на фактических данных, при выработке выводов о ценности государственных программ и проектов»⁸. Это разграничение представляется искусственным. Разве VFMR и FPA не предполагают вынесения заключения по определенным вопросам или аудит достижения результатов не должен основываться на фактических данных и разве ценность государственных программ и проектов оценивается не с точки зрения экономности и результативности? Единственным объективным отличием ОБР от аудита достижения результатов является субъект, уполномоченный на проведение контроля. ОБР проводят органы исполнительной власти, аудит достижения результатов — органы, формируемые парламентом.

Но и это единственное отличие утрачивается, когда речь идет о разграничении ОБР и системы оценки эффективности государственных программ/проектов, сложившейся в рамках БОР. Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает, что

⁶ GUID 3910. Central Concepts for Performance Auditing. https://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/Guid-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing_RU.pdf.

⁷ Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use OECD/DAC Network on Development Evaluation. OECD, 2019. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>; Applying Evaluation Criteria Thoughtfully, OECD Publishing. OECD, 2021. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.

⁸ Value for Money Review and Focused Policy Assessment Guidelines. <https://www.gov.ie/en/collection/c72a9-value-for-money-framework/>.

выделение бюджетных ассигнований на реализацию той или иной программы/проекта требует обоснования ее актуальности, целесообразности и эффективности, установления четких показателей ее непосредственных и конечных результатов и долгосрочных социально-экономических эффектов, а также постоянного контроля за соответствием программы/проекта этим требованиям и достижением запланированных результатов. Такой контроль осуществляют как непосредственные исполнители соответствующих программ/проектов, так и органы общей компетенции (в качестве которых обычно выступают министерства финансов или экономики).

Подобная система внутреннего контроля за эффективностью государственных программ и проектов существует и в России. Так, Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 предусматривает проведение мониторинга и анализа реализации национальных, федеральных и иных проектов. Анализ реализации проектов отнесен к полномочиям Минэкономразвития России и включает, в частности, оценку «эффективности реализации проектов, в том числе достижения общественно значимых результатов <...> выполнения задач, показателей, мероприятий (результатов), контрольных точек проектов», по итогам которой могут даваться «рекомендации для принятия решений по определению и реализации возможных корректирующих действий» (пп. 2 п. 119 Положения). Аналогичные нормы содержит Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

Авторы наиболее значимых отечественных публикаций по теме ОБР предпринимали попытки разграничить обзоры с традиционным анализом и оценкой результативности и эффективности программ и проектов. Например, в [Бегчин и др., 2018] приводятся следующие основные различия этих инструментов:

— целью ОБР является «разработка вариантов сокращения и/или перераспределения расходов на основе выявления и определения объема экономии бюджетных средств», тогда как традиционный анализ эффективности программ нацелен на «рейтингование программ и принятие последующих управленческих решений, в том числе по продолжению/сокращению финансирования, досрочному прекращению неэффективных программ» [Бегчин и др., 2018. С. 51]. Таким образом, в обоих случаях первичной целью является выявление резервов для экономии, однако ОБР этой целью не ограничивается и предлагает варианты перераспределения экономии, причем, видимо, не в пользу

других программ (поскольку такое перераспределение выходит за рамки предмета обзора), а внутри одной и той же программы. Если такая трактовка верна, здесь можно усмотреть определенное преимущество ОБР по сравнению с традиционным анализом эффективности программ, хотя это отличие не носит принципиального характера, поскольку предложения по перераспределению расходов в рамках программы могут делаться и по результатам традиционного анализа эффективности;

— традиционный анализ эффективности госпрограмм осуществляется в рамках БОР, тогда как ОБР является самостоятельным инструментом управления расходами. Это отличие представляется надуманным, поскольку у БОР, во всяком случае в российской практике, отсутствуют четко очерченные границы. Кроме того, всякий анализ эффективности предполагает сопоставление затрат с результатом и в этом смысле ориентирован на результат;

— ОБР в большей степени интегрированы в бюджетный процесс. С этим тезисом можно согласиться (хотя внутри ОЭСР это не везде и не всегда так⁹), но это обстоятельство не может считаться достаточным основанием для внедрения в бюджетный процесс нового инструмента, так как можно повысить степень интеграции в бюджетный процесс результатов анализа эффективности программ;

— ОБР проводятся на регулярной основе, тогда как анализ эффективности программ — спорадически. С этим тезисом трудно согласиться даже исходя из российской практики, поскольку, например, отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 готовится Минэкономразвития России ежегодно и охватывает все программы, тогда как требования к минимальному числу годовых обзоров бюджетных расходов во второй редакции регламента их подготовки сокращены с шести до трех¹⁰;

— прочие выделяемые авторами отличительные особенности ОБР по сравнению с анализом эффективности госпрограмм (наличие нормативно-правовой и методической базы, системы управления и особой информационной базы) представляются, во-первых, несущественными, а во-вторых, сомнительными. Поскольку система анализа эффективности в рамках БОР сложилась до появления ОБР, ее нормативно-правовая и методиче-

⁹ OECD Spending Review Survey 2020. <https://web-archive.oecd.org/2021-06-16/591913-2020-oecd-spending-review-survey.pdf>.

¹⁰ Фактическое число подготовленных на сегодняшний день обзоров оценить невозможно, так как официально опубликовано на сайте Минфина лишь пять обзоров за 2019 год. <https://budget.gov.ru/Бюджет/Закон-о-бюджете/Результаты-обзоров-бюджетных-расходов?regionId=45000000>.

ская база в большинстве стран во всяком случае не менее развита по сравнению с соответствующей базой ОБР, а ее информационная база справедливо признается «важной (если не основной) составной частью информационной базы для обзоров» [Лавров и др., 2018].

Таким образом, попытка авторов рассматриваемой статьи найти содержательные отличия между ОБР и инструментами анализа эффективности, ранее применявшимися в рамках БОР, представляется не вполне успешной. На наш взгляд, более убедительно мнение, что «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... 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» [Лавров и др., 2018].

На наш взгляд, ни зарубежным, ни отечественным авторам не удалось обосновать наличие существенных различий в целях и методологии ОБР, аудита эффективности и анализа эффективности программ и проектов в рамках БОР. Однако это не означает, что ОБР являются избыточным инструментом. Их появление было ответом на вызовы, с которыми столкнулись правительства многих стран в период глобального финансового кризиса [Соляникова и др., 2020]. Для принятия радикальных решений о секвестре правительства не могли опираться ни на выводы аудита ВОА (который проводится ими по собственным планам без установки на консолидацию бюджета), ни на результаты анализа эффективности программ и проектов (основным источником данных для которого выступают их исполнители, заинтересованные в сохранении собственного бюджета). В этих условиях министерствам финансов было поручено обосновать существенное сокращение бюджетных расходов. И действительно, проведенные в этот период обзоры позволили многим странам добиться экономии. Так, в Великобритании за 2010–2013 годы экономия по итогам обзоров составила в среднем 19% расходов центрального правительства (без учета расходов на здравоохранение и помощь развивающимся странам), в Нидерландах, Франции и Ирландии в 2011 году экономия составила

соответственно 36, 15 и 7,8 млрд евро по сравнению с 2010 годом [Лавров и др., 2018]. Таким образом, обзоры бюджетных расходов возникли и доказали свою эффективность в качестве инструмента антикризисного управления.

Но оправдано ли их использование на регулярной основе? Хотя этот вопрос остается дискуссионным, мы усматриваем основания для положительного ответа на него применительно к современной России. Главным из этих оснований является то, что ни аудит эффективности, осуществляемый Счетной палатой, ни мониторинг и анализ эффективности программ и проектов со стороны Минэкономразвития России не выполняют в полной мере возложенные на них задачи.

Вплоть до 2023 года Счетная палата осуществляла анализ эффективности в рамках двух видов аудита: аудита эффективности и стратегического аудита. Критерии аудита эффективности основывались на стандартах INTOSAI, включая такие критерии, как достижение плановых результатов, соблюдение плановых объемов финансирования, результативность, экономность и необходимость выделения дополнительных ресурсов для достижения запланированных или лучших результатов¹¹. Дополнительные критерии аудита достижения результатов, закрепленные в документах ОЭСР, ранее фигурировали в Стандарте Счетной палаты Российской Федерации по стратегическому аудиту¹², который в настоящее время утратил силу в связи с законодательным отказом от этого вида аудита.

Таким образом, теоретически Счетная палата оперировала максимально возможным набором критериев аудита достижения результатов. Однако изучение заключений, подготовленных по итогам аудита эффективности и стратегического аудита¹³, приводит к выводу, что в своей практической деятельности Счетная палата не использовала в полной мере не только дополнительные критерии стратегического аудита, но даже критерии

¹¹ СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утв. постановлением коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК).

¹² СГА 105. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Стратегический аудит (утв. постановлением коллегии Счетной палаты РФ от 10.11.2020 № 17ПК).

¹³ См., например, опубликованные на сайте Счетной палаты Российской Федерации (<https://ach.gov.ru/>): Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит государственной программы Российской Федерации «Юстиция» (2013–2020 годы)» (утв. коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 21.12.2020 № 66К (1439), п.1); Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Здравоохранение», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (утв. коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 25.08.2020 № 44К (1417); Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда»» (утв. коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 14.07.2020 № 35К(1408), п. 1).

аудита эффективности. Чаще всего при проведении этих видов аудита Счетная палата исследовала степень выполнения нормативных требований к содержанию программ/проектов, уровень их кассового исполнения и степень достижения их непосредственных результатов или обращала внимание на тот факт, что корректная оценка результативности программ/проектов невозможна по разным причинам: либо потому, что показатели их непосредственных результатов не увязаны с их целями (то есть непонятно, может ли достижение тех или иных плановых показателей привести к достижению целей), либо потому, что значения плановых показателей результатов не обоснованы (нередко, например, они находятся на уровне ниже ранее достигнутого), либо потому, что плановые показатели результатов в период действия программы/проекта неоднократно менялись в сторону уменьшения, чтобы уравнивать их фактические значения с плановыми. В такой ситуации задаваться вопросами о наличии у программы/проекта отдаленных социально-экономических эффектов (критерий влияния), устойчивости этих эффектов в долгосрочной перспективе (критерий устойчивости) и использовать другие критерии стратегического аудита, требующие сложного анализа и больших трудозатрат, не имеет особого смысла.

В отличие от заключений Счетной палаты отчеты Минэкономразвития России по итогам мониторинга эффективности программ и проектов весьма оптимистичны. Так, согласно Сводному годовому докладу о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2023 год средняя интегральная оценка эффективности всех пятидесяти реализуемых в том году госпрограмм составила 94,4%. В сопоставлении с данными Счетной палаты столь высокая оценка хода их реализации может свидетельствовать только об одном — о необъективности применяемой Минэкономразвития России методики оценки их эффективности. 80% этой интегральной оценки приходится на критерий уровня достижения показателей программ/проектов в отчетном году, однако, как говорилось выше, эти показатели зачастую малоинформативны, поскольку либо не обеспечивают достижения целей программ/проектов, либо устанавливаются на уровне ниже достигнутого, либо уточняются в ходе реализации программы/проекта, чтобы приблизить их фактические значения к плановым.

Таким образом, критерии, применяемые Минэкономразвития России для мониторинга эффективности, в принципе не могут дать объективной картины, а критерии, закрепленные в нормативных актах Счетной палаты, могли бы ее дать, но на практике

применяются довольно выборочно. В этих условиях внедрение ОБР в России не выглядит избыточным, однако для повышения практического значения обзоров необходимо найти их специфическое место среди инструментов анализа эффективности, чтобы сократить дублирование и восполнить имеющиеся пробелы.

2. Разграничение ОБР и мониторинга (анализа) эффективности проектов и программ

Мониторинг проектов и программ, осуществляемый Минэкономразвития России, как говорилось выше, почти не содержит дополнительной информации по сравнению с отчетностью их исполнителей. Помимо мониторинга на министерство возложен более глубокий анализ реализации проектов и программ, однако его методология не определена и на регулярной основе он не осуществляется. Таким образом, в настоящее время дублирование функций Минфина и Минэкономразвития минимально, что позволяет сохранить статус-кво. Однако если Минэкономразвития усилит активность в части анализа реализации проектов и программ, это чревато конкуренцией между ведомствами. Во избежание этого можно предложить следующие варианты разграничения полномочий двух министерств в сфере оценки эффективности проектов и программ:

- оставить за Минэкономразвития исключительно функции проведения мониторинга, передав все аналитические полномочия в этой области Минфину;

- сохранить за Минэкономразвития функции как мониторинга, так и анализа эффективности проектов и программ, более четко определив содержание последних ради минимизации их дублирования с полномочиями Минфина. Например, можно возложить на Минэкономразвития в процессе анализа проектов и программ обязанность отслеживать обоснованность плановых показателей, их результативность в сравнении с изначально утвержденными, причины изменения этих показателей в ходе реализации проектов и программ в корреляции с изменением объемов финансирования. Это даст более адекватную картину реального уровня выполнения проектов и программ, которая обозначит потенциально проблемные точки и может быть полезна Минфину для выбора объектов ОБР;

- наиболее радикальный вариант состоит в том, чтобы полностью устранить дублирование, объединив министерства финансов и экономического развития в одно ведомство (как это практикуется в некоторых странах).

3. Разграничение полномочий Министерства финансов и Счетной палаты

Простейший вариант разграничения — по объекту, то есть координация планов Минфина и Счетной палаты с целью минимизировать дублирование объектов проверок. Однако при этом варианте больший охват расходов достигается в ущерб глубине анализа (поскольку органы аудита не учитывают результаты работы коллег).

Более эффективно разграничение по содержанию. Здесь возможны различные варианты и их сочетание.

1. Использование заключений Счетной палаты в качестве одного из оснований для выбора объектов обзоров, целью которых в этом случае будет углубленный анализ выявленных Счетной палатой проблем и поиск вариантов их решения. Основным плюсом этого варианта было бы повышение практической востребованности результатов работы Счетной палаты.

2. Можно сделать предметом ОБР стратегический аудит, изъятый из полномочий Счетной палаты. В этом случае задачей ОБР должен стать анализ реализуемости, рисков и результатов достижения национальных целей, определенных указами президента. Весомым преимуществом такого варианта является то, что в настоящее время эта наиболее важная область анализа не охвачена ни одним из существующих инструментов оценки эффективности¹⁴. Однако практическая реализация этого варианта маловероятна, поскольку Минфин России, как и финансовые органы других стран, не имеет достаточных ресурсов. По итогам опроса внутри ОЭСР за 2020 год органы, осуществляющие ОБР, имеют в своем штате от 2 до 25 человек¹⁵. Аналогичными данными по России мы не располагаем, но можно предположить, что дела обстоят немногим лучше: подготовка ОБР возложена на департамент программно-целевого планирования и проектного управления Минфина, в рамках которого вопросами подготовки обзоров занимается один отдел (то есть 3–5 сотрудников). Для сравнения отметим, что аппарат Счетной палаты РФ в 2023 году насчитывал свыше 1000 человек¹⁶. Если ресурсы Счетной палаты не позволяли ей задействовать все кри-

¹⁴ До середины 2020 года Счетная палата Российской Федерации осуществляла мониторинг достижения национальных целей, заданных Указом Президента от 07.06.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Результаты этого мониторинга публиковались на сайте Счетной палаты (ng.ach.gov.ru).

¹⁵ OECD Spending Review Survey 2020. <https://web-archive.oecd.org/2021-06-16/591913-2020-oecd-spending-review-survey.pdf>.

¹⁶ Там же.

терии стратегического аудита, то отделу департамента едва ли в принципе по силам решить данную задачу на должном уровне.

3. Наиболее перспективным и реалистичным вариантом представляется преимущественная специализация ОБР на сравнительном анализе операционной эффективности различных распорядителей бюджетных средств (то есть эффективности системы закупок, техники предоставления бюджетных инвестиций и трансфертов, управления дебиторской задолженностью, обоснования штатной численности административного и обслуживающего персонала и т. п.). В отличие от функциональной эффективности (то есть относительного уровня затрат на единицу услуг или конечного результата в различных отраслях), которую можно оценить только путем международных сопоставлений, аналогичные операционные расходы различных ведомств можно сравнивать между собой. Ключевым для этого вида анализа должен быть критерий экономности. Хотя этот критерий входит в число критериев аудита эффективности, Счетная палата редко применяет его на практике из-за отсутствия эталонов для сравнительного анализа не только функциональных, но и операционных расходов различных ведомств. Так, хотя законодательство требует нормирования затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, правительство передало утверждение большинства таких нормативов на усмотрение самих ведомств, что обусловило их существенную и зачастую не обоснованную дифференциацию. Единой информационной базы, содержащей сведения об уровне операционных расходов различных ведомств, не существует. С этой точки зрения из всех проведенных Минфином России до настоящего времени обзоров наиболее полезным представляется обзор расходов на материально-техническое обеспечение федеральных государственных органов, в котором сделана попытка выявить резервы для экономии путем сопоставления расходов различных ведомств на закупки офисной техники, услуг связи и транспортное обслуживание¹⁷. Регулярное проведение таких обзоров позволило бы создать базу данных для сравнительного анализа аналогичных операционных расходов различных федеральных государственных органов.

4. В перспективе в задачи ОБР желательно включить также анализ функциональной эффективности, но это требует колоссальной работы по сбору и обработке информации о межрегио-

¹⁷ Обзор бюджетных расходов на материально-техническое обеспечение федеральных государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации. <https://budget.gov.ru/Бюджет/Закон-о-бюджете/Результаты-обзоров-бюджетных-расходов?regionId=45000000>.

нальной и межстрановой дифференциации расходов на единицу услуг и конечного результата в различных отраслях. Эта задача представляется крайне сложной, поскольку даже в регионах одной страны в силу различий в содержании, способах предоставления и методологии бюджетного учета государственных услуг номинально одинаковые услуги могут оказаться несопоставимы между собой. Применительно же к международным сопоставлениям поиск корректного аналога становится еще более трудной задачей. Это можно проиллюстрировать на таком простом примере. Предположим, в одном государстве расходы на амбулаторный прием терапевта в несколько раз выше, чем в другом. Само по себе это вовсе не означает, что государство, в котором соответствующие расходы выше, тратит средства неэффективно, ведь более высокий уровень расходов может быть обусловлен объективными причинами: например, тем, что на прием терапевта отводится больше времени, или тем, что средняя заработная плата в этом государстве значительно выше. Вместе с тем может оказаться, что в государстве, где расходы на амбулаторный прием терапевта выше, статистика заболеваемости или смертности хуже, чем в государстве, где соответствующие расходы ниже. В таком случае, исключив влияние на заболеваемость или смертность факторов, лежащих за рамками системы здравоохранения, можно ставить вопрос об эффективности расходов на увеличение времени приема или заработной платы терапевта. Таким образом, приведение расходов на единицу одноименных услуг в различных государствах в сопоставимый вид требует учета множества факторов. Несмотря на указанные сложности, именно накопление базы данных для межстрановых сопоставлений затрат на единицу государственных услуг и конечного результата в различных отраслях, на наш взгляд, является наиболее перспективным направлением развития обзоров бюджетных расходов не только в России, но и в мире, создавая возможности для объективной оценки относительной эффективности бюджетных расходов в конкретной стране и разработки предложений об их оптимизации.

Помимо рассмотренного выше ключевого вопроса о соотношении ОБР, аудита эффективности и мониторинга (анализа) эффективности проектов и программ существует ряд других вопросов, от решения которых зависит успешность функционирования института ОБР в России. К числу этих вопросов следует отнести: критерии отбора объектов ОБР, виды обзоров и способы их интеграции в бюджетный процесс и механизмы контроля за реализацией решений по итогам ОБР.

4. Критерии отбора объектов ОБР

В мире используются три основных подхода к отбору объектов ОБР [Vandierendonck, 2014]:

- концентрация на стратегических приоритетах;
- ориентация на проблемные области (недостижение целевых показателей, рост объемов финансирования по сравнению с планом);
- график — при наличии требования об обязательном охвате расходов всех ведомств в течение определенного периода времени (например, за 3–5 лет).

На современном этапе для России оптимальным представляется отбор по проблемным областям с учетом поручений правительства, итогов аудита Счетной палаты и анализа эффективности реализации проектов и программ. В пользу такого решения можно привести следующие аргументы:

- отмечавшаяся выше недостаточность ресурсов для проведения ОБР, характерная не только для России, но и для стран ОЭСР и исключающая возможность широкого охвата расходов. Так, по состоянию на 2023 год лишь в 6 из 38 стран ОЭСР ежегодный охват обзорами превысил 20% общего объема расходов¹⁸;
- отсутствие не только возможности, но и потребности в расширении охвата ОБР, поскольку это превратит их в рутинную функцию и усилит непроизводительное дублирование функций со Счетной палатой и Минэкономразвития России;
- перспектива практического применения результатов ОБР зависит от их качества, а его легче обеспечить при минимальном охвате обзоров;
- при любых процедурных нормах реальное применение результатов ОБР в бюджетном процессе можно обеспечить лишь при наличии соответствующего политического запроса.

5. Виды обзоров

Согласно действующему регламенту проведения обзоров бюджетных расходов¹⁹ они подразделяются на два вида — стратегические и быстрые, цели которых неочевидным образом разграничены. Так, стратегический обзор предусматривает «детальный анализ объекта обзора, включая соответствующую первичную документацию <...> а также выработку <...> предложений по направлениям оптимизации бюджетных ассигнований, в том числе

¹⁸ <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/spending-reviews.html>.

¹⁹ Утвержден председателем Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов 12.10.2023 (приказ 11803-П13-ДГ).

обусловленных необходимостью внесения изменений в нормативные правовые акты». Быстрый обзор предполагает «анализ объекта обзора с выявлением основных проблем и недостатков в рамках соответствующей сферы (направления), а также разработку <...> предложений преимущественно концептуального характера». Это разграничение иллюзорно, поскольку «предложения по направлениям оптимизации бюджетных ассигнований» могут носить концептуальный характер, а «предложения преимущественно концептуального характера» (п. 2) могут (и должны!) касаться оптимизации бюджетных ассигнований. При этом перечень объектов стратегических обзоров определяется Минфином России с учетом поручений Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов или ее рабочей группы, а быстрые обзоры могут проводиться министерством по собственной инициативе.

На наш взгляд, сохранение существующих наименований видов обзоров оправдано лишь при условии, что на Минфин будет возложено проведение стратегического аудита, о котором говорилось выше. В этом случае в рамках стратегических обзоров будут решаться задачи стратегического аудита (то есть проводиться анализ реализуемости, рисков и результатов достижения национальных целей), а в рамках быстрых обзоров может осуществляться анализ операционной эффективности. При отсутствии у министерства ресурсов для проведения стратегического аудита можно сохранить деление обзоров на два вида (которые можно назвать, например, быстрыми и углубленными, или развернутыми), однако от использования термина «стратегические обзоры» лучше отказаться, поскольку этот термин ассоциируется с термином «стратегический аудит», имеющим устоявшееся содержание. Цели быстрых и углубленных (развернутых) обзоров можно разграничить разными способами, на описании которых нет смысла останавливаться, поскольку сама необходимость сохранения деления обзоров на виды в данном случае неочевидна. Тем не менее при сохранении двух видов обзоров прерогативу утверждения перечня объектов тех и других целесообразнее оставить за Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, поскольку вероятность практического применения рекомендаций, данных Минфином России по собственной инициативе, невелика.

6. Интеграция ОБР в бюджетный процесс

Согласно регламенту подготовки обзоров решения по их итогам принимает Правительственная комиссия по вопросам опти-

мизации и повышения эффективности бюджетных расходов. При этом окончательные результаты ОБР должны быть представлены в эту комиссию не позднее чем за месяц до рассмотрения другой правительственной комиссией (по бюджетным проектировкам) методики расчета базовых бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, то есть до 5 мая²⁰. Как будет показано ниже, эти сроки представления результатов ОБР не позволяют в полной мере учесть их в процессе бюджетного планирования.

Кроме того, существующая процедура подготовки проекта бюджета, определенная Постановлением Правительства № 326, носит весьма консервативный характер и не ориентирована на пересмотр ранее определенных расходных приоритетов. Так, согласно п. 19 Постановления № 326 не позднее 30 апреля Минфин России разрабатывает проект методики расчета базовых бюджетных ассигнований по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности и осуществляет такой расчет для субъектов бюджетного планирования (далее — СБП) и главных распорядителей бюджетных средств (далее — ГРБС). На следующем этапе — в срок до 15 мая — СБП и ГРБС согласовывают этот расчет и при необходимости формулируют несогласованные вопросы по нему. Между тем на утверждение Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам методики расчета базовых бюджетных ассигнований отведен срок до 5 июня. Получается, что правительственная комиссия утверждает методику расчета базовых бюджетных ассигнований не только после того, как Минфин рассчитает по этой методике базовые бюджетные ассигнования для каждого СБП и ГРБС, но и после того, как СБП и ГРБС согласуют этот расчет. Это означает, что правительственная комиссия фактически рассматривает не проект методики, а лишь произведенные по ней расчеты, по которым имеются разногласия между Минфином и СБП (ГРБС).

Ознакомление с актуальной версией методики расчета базовых бюджетных ассигнований²¹ еще более утверждает во мнении, что ее рассмотрение правительственной комиссией имеет, скорее, технический характер. Согласно этому документу базовые бюджетные ассигнования в разбивке по программам и не-

²⁰ П. 21 Постановления Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

²¹ Методика расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов.

программным направлениям деятельности на очередной год и первый год планового периода формируются на основе ранее утвержденных законом о федеральном бюджете ассигнований с поправками на прогнозный уровень инфляции, ежегодное увеличение ассигнований на оплату труда, изменения среднегодового курса доллара США по отношению к рублю, изменение численности получателей социальных выплат, уменьшение ассигнований по мероприятиям, реализация которых завершается, и некоторые другие подобные факторы. Базовые бюджетные ассигнования на третий год бюджетного цикла формируются на основе долгосрочного бюджетного прогноза, который содержит показатели финансового обеспечения государственных программ на период их действия и непрограммных направлений деятельности. Таким образом, методика расчета базовых бюджетных ассигнований не предполагает возможности дискреционного пересмотра ранее утвержденных законом о бюджете и долгосрочным бюджетным прогнозом расходных пропорций, что лишает смысла ее рассмотрение правительственной комиссией. Участие правительственной комиссии как субъекта, уполномоченного принимать решения по оптимизации расходов, уместно тогда, когда требуется отступить от этой методики, то есть скорректировать ранее утвержденные ассигнования, в том числе по итогам ОБР.

Однако механизм такой корректировки в Постановлении № 326 не прописан и вызывает вопросы. Во-первых, не ясно, как правительственная комиссия может одновременно утверждать методику расчета базовых бюджетных ассигнований, ориентированную на сохранение статус-кво, и принимать решения об оптимизации, требующие отступлений от этой методики. Во-вторых, как уже говорилось, к моменту рассмотрения правительственной комиссией методики и предложений об оптимизации расходов Минфин уже произвел и согласовал с СБП и ГРБС расчет базовых бюджетных ассигнований без учета возможной оптимизации, и правительственная комиссия может пересмотреть этот расчет только по вопросам, по которым не было достигнуто соглашения между Минфином и СБП (ГРБС).

С учетом сказанного для обеспечения возможности учета результатов ОБР в процессе бюджетного планирования представляется целесообразным:

- 1) в Постановлении № 326 предусмотреть, что решения, принятые правительственной комиссией по итогам ОБР, должны учитываться Минфином при подготовке методики расчета и расчете базовых бюджетных ассигнований по государствен-

ным программам и непрограммным направлениям деятельности;

2) изменить сроки рассмотрения правительственной комиссией окончательных итогов ОБР и принятия решений по оптимизации бюджетных расходов с тем, чтобы они могли быть учтены Минфином при подготовке методики расчета и расчете базовых бюджетных ассигнований, а именно:

— если не сдвигать установленные Постановлением Правительства № 326 сроки подготовки министерством такого расчета (до 30 апреля), то необходимо сократить время на завершение ОБР на 2 месяца (до 1 марта);

— соответственно, предельный срок для принятия правительственной комиссией решений по оптимизации должен быть установлен не позднее 1 апреля. В этот же срок правительственная комиссия должна рассмотреть большинство других вопросов, перечисленных в п. 21 Постановления № 326, до решения которых расчет базовых бюджетных ассигнований не имеет смысла, а именно: проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, проекты основных характеристик федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, оценку общего объема дополнительных бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

— рассмотрение правительственной комиссией методики расчета базовых бюджетных ассигнований должно предшествовать доведению итогов такого расчета до СБП и ГРБС (в предлагаемом варианте — не позднее 15 апреля). Из перечисленных в п. 21 Постановления № 326 вопросов до 5 июня можно отложить только рассмотрение не согласованных между Минфином и СБП (ГРБС) вопросов по такому расчету.

7. Механизмы контроля за реализацией решений по итогам ОБР

Первой версией регламента подготовки ОБР²² было предусмотрено, что правительственная комиссия не позднее 20 ноября рассматривает отчет Минфина России о реализации решений, принятых ею по итогам ОБР. В действующей редакции нормы о необходимости контроля за исполнением решений, принятых по итогам ОБР, отсутствуют, что на первый взгляд означает регресс в процедурной регламентации обзоров.

²² Утверждена министром финансов Российской Федерации 05.02.2019 (приказ 1025-п-П13).

Однако при более внимательном рассмотрении становится ясно, что нормы первой версии регламента относительно механизма контроля за исполнением решений по итогам ОБР не были жизнеспособны, поскольку оценку исполнения решений, принятых правительственной комиссией по итогам ОБР, невозможно произвести в течение одного года, за исключением решений о корректировке бюджетных ассигнований на очередной год и плановый период. Но исполнение решений о корректировке бюджетных ассигнований на очередной год и плановый период по итогам ОБР должно отслеживаться значительно раньше 20 ноября, поскольку к 15 сентября правительство уже вносит проект закона о федеральном бюджете в Думу. Значит, если 20 ноября выяснится, что рекомендации правительственной комиссии по оптимизации расходов не были учтены в проекте бюджета, исправить положение будет невозможно. Это подтверждает справедливость вышеизложенного мнения о том, что исполнение Минфином решений правительственной комиссии относительно перераспределения бюджетных ассигнований по итогам ОБР должно контролироваться в процессе рассмотрения этой комиссией методики расчета базовых бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности.

Однако рекомендации по итогам ОБР не сводятся к перераспределению бюджетных ассигнований на очередной год и плановый период. Они могут касаться необходимости внесения поправок в действующее законодательство, изменения моделей предоставления госуслуг, реструктуризации бюджетной сети, оптимизации штатов госслужащих и пр. Такого рода рекомендации в большинстве случаев просто не могут быть выполнены за восемь месяцев, отделяющих в первой версии регламента момент завершения обзора от момента рассмотрения правительственной комиссией отчета Минфина о реализации решений, принятых ею по итогам ОБР.

С учетом сказанного для обеспечения контроля за исполнением решений, принятых по итогам ОБР, представляется целесообразным:

- 1) включить в регламент специальный раздел, посвященный механизму контроля за исполнением решений, принятых в ходе ОБР;
- 2) возложить на Минфин России полномочие по проведению регулярного мониторинга исполнения решений, принятых по итогам ОБР, который должен осуществляться по мере наступления сроков исполнения таких решений, определенных

правительственной комиссией. При этом желательно не просто отслеживать факт выполнения/невыполнения соответствующих решений, но и проводить анализ влияния этих решений на эффективность бюджетных расходов в соответствующей сфере. В некоторых случаях (например, если оптимизация бюджетных расходов предполагает проведение радикальных реформ) для определения этого влияния может потребоваться проведение новых обзоров бюджетных расходов;

3) предусмотреть необходимость представления Минфином в правительственную комиссию годового отчета, обобщающего данные об исполнении ранее принятых ею по итогам ОБР решений. Поскольку результаты исполнения таких решений могут быть значимы для разработки рекомендаций на следующий бюджетный цикл, рассмотрение правительственной комиссией такого отчета целесообразно проводить одновременно с рассмотрением ею предложений по итогам ОБР.

8. Публикация обзоров

Серьезным недостатком действующей версии регламента подготовки ОБР представляется отказ от публикации их результатов, которая предусматривалась первой редакцией регламента. Это решение противоречит принципам открытого бюджета и лучшей мировой практике, которая рассматривает публикацию обзоров в качестве императивного требования к их эффективной организации [Tryggvadottir, 2022].

Выводы

Широкое распространение обзоров бюджетных расходов как нового инструмента бюджетной политики можно объяснить потребностью правительств разных стран в обосновании секвестра в условиях мирового финансового кризиса 2007–2008 годов. Однако в обычных условиях ОБР во многом дублируют ранее возникшие инструменты анализа эффективности, что характерно и для России. Так, помимо Минфина анализ эффективности бюджетных расходов традиционно осуществляют Счетная палата и Минэкономразвития (в части проектов и программ).

Для сокращения дублирования функций этих ведомств и повышения практического значения обзоров необходимо определить их специфическое место в системе оценки эффективности бюджетных расходов. В настоящей статье предложены различные варианты разграничения задач ОБР, аудита эффективности, осуществляемого Счетной палатой, и анализа эффектив-

ности проектов и программ со стороны Минэкономразвития. На сегодня наиболее перспективным и реалистичным из этих вариантов представляется преимущественная специализация ОБР на сравнительном анализе операционной эффективности различных ведомств (то есть эффективности системы закупок, техники предоставления бюджетных инвестиций и трансфертов, управления дебиторской задолженностью и т. п.). В отличие от функциональной эффективности (то есть относительного уровня затрат на единицу услуг или конечного результата в различных отраслях), которую можно оценить только путем международных сопоставлений, аналогичные операционные расходы различных ведомств можно сравнивать между собой, выявляя резервы для экономии.

Успешное развитие института ОБР в России требует решения и ряда других вопросов. Наиболее важным из них является создание условий для интеграции результатов ОБР в бюджетный процесс, поскольку существующая процедура подготовки и рассмотрения результатов ОБР не позволяет в полной мере учесть их в процессе бюджетного планирования. Для этого в нормативных актах, регламентирующих процедуру подготовки проекта бюджета, необходимо изменить сроки рассмотрения правительственной комиссией окончательных итогов ОБР и принятия решений по оптимизации бюджетных расходов, с тем чтобы они могли быть учтены Минфином при подготовке методики расчета и расчете базовых бюджетных ассигнований. Также представляется целесообразным включить в регламент подготовки ОБР раздел, посвященный механизму контроля за исполнением решений, принятых по итогам ОБР.

Принципиально важно восстановить практику публикации результатов ОБР, отказ от которой противоречит принципам открытого бюджета и лучшей мировой практике. Расширение охвата обзоров на современном этапе представляется преждевременным: лучше сосредоточиться на наиболее проблемных направлениях расходов, определяемых с учетом поручений правительства, итогов аудита Счетной палаты и анализа эффективности реализации проектов и программ. Наконец, желательно конкретизировать критерии разграничения обзоров на два вида — стратегические и быстрые — или устранить это необоснованное деление.

Литература

1. Бегчин Н.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Финансовый журнал. 2018. № 3(43). С. 49–63. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63.

2. Богачева О. В., Смородинов О. В. Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России // Финансовый журнал. 2018. № 5(45). С. 34–45. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-34-45.
3. Лавров А. М., Ястребова О. К. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР // Финансовый журнал. 2018. № 2(42). С. 9–23. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-9-23.
4. Соляникова С. П., Бондаренко Н. О. Зарубежный опыт проведения обзоров бюджетных расходов и возможности его использования в российской практике // Финансовая жизнь. 2020. № 3. С. 86–90.
5. Catalano G., Erbacci A. A Theoretical Framework for Spending Review Policies at a Time of Widespread Recession // OECD Journal on Budgeting. 2018. Vol. 17/2. P. 9–24. DOI: 10.1787/budget-17-5j8z25k1ltjc.
6. Doherty L. N., Sayegh A. How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF Fiscal Affairs Department. 2022. 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>.
7. Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland — Learning From Experience // OECD Journal on Budgeting. 2016. Vol. 16. No 2. P. 93–108. DOI: 10.1787/budget-16-5jg30cchf0g0.
8. Robinson M. Making Spending Review Fit for Purpose. Marc Robinson Blog. 2021. September 1. <https://blog.pfmresults.com/making-spending-review-fit-for-purpose/>.
9. Robinson M. Strengthening New Spending Decision-Making. Marc Robinson Blog. 2021. May 4. <https://blog.pfmresults.com/strengthening-new-spending-decision-making/>.
10. Tryggvadottir Á. OECD Best Practices for Spending Reviews // OECD Journal on Budgeting. 2022. Vol. 22/1. P. 41–51. DOI: 10.1787/90f9002c-en.
11. Vandierendonck C. Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation. Economic Papers 525. 2014. July. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
12. Wendling C. Spending Reviews in the European Union. IMF PFM Blog, 15.12.2016. <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2016/12/spending-reviews-in-the-european-union>.

References

1. Begchin N. A., Bogacheva O. V., Smorodinov O. V. Obzory raskhodov kak instrument upravleniya obshchestvennymi finansami v stranakh OESR: teoreticheskiy aspekt [Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2018, no. 3(43), pp. 49–63. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-3-49-63. (In Russ.)
2. Bogacheva O. V., Smorodinov O. V. Osobennosti provedeniya obzorov raskhodov v Irlandii: opyt dlya Rossii [Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2018, no. 5, pp. 34–35. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-5-34-45. (In Russ.)
3. Lavrov A. M., Yastrebova O. K. Aktual'nye tendentsii byudzhelnogo protsesssa v stranakh OESR [Novelties of the Budgetary Process in OECD Countries]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2018, no. 2(42), pp. 9–23. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-9-23. (In Russ.)
4. Solyannikova S. P., Bondarenko N. O. Zarubezhnyy opyt provedeniya obzorov byudzhetykh raskhodov i vozmozhnosti ego ispol'zovaniya v rossiyskoy praktike [Foreign Experience in Conducting Budget Spending Reviews and the Possibility of Its Use in Russian Practice]. *Finansovaya zhizn' [Financial Life]*, 2018, no. 3, pp. 86–89. (In Russ.)
5. Catalano G., Erbacci A. A Theoretical Framework for Spending Review Policies at a Time of Widespread Recession. *OECD Journal on Budgeting*, 2018, vol. 17/2, pp. 9–24. DOI: 10.1787/budget-17-5j8z25k1ltjc.
6. Doherty L. N., Sayegh A. *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. IMF Fiscal Affairs Department, 2022, 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.
7. Kennedy F., Howlin J. Spending Reviews in Ireland - Learning From Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2016, vol. 16, no. 2, pp. 93-108. DOI: 10.1787/budget-16-5jg30cch-f0g0.
 8. Robinson M. Making Spending Review Fit for Purpose. *Marc Robinson Blog*, 4 May 2021. <https://blog.pfmresults.com/making-spending-review-fit-for-purpose/>.
 9. Robinson M. Strengthening New Spending Decision-Making. *Marc Robinson Blog*, 1 September 2021. <https://blog.pfmresults.com/strengthening-new-spending-decision-making/>.
 10. Tryggvadottir Á. OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2022, vol. 22/1, pp. 41-51. DOI: 10.1787/90f9002c-en.
 11. Vandierendonck C. *Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation*. Brussels, European Commission. Economic Papers 525, July 2014. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
 12. Wendling C. Spending Reviews in the European Union. *IMF PFM Blog*, 15 December 2016. <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2016/12/spending-reviews-in-the-european-union>.