

Казначейское сообщество РЕМПАЛ

Пленарное заседание

Трансформация механизмов контроля за расходами

5-7 июня 2019 г.

Будапешт, Венгрия



С 5 по 7 июня 2019 г. Казначейское сообщество РЕМПАЛ (КС) провело свое ежегодное пленарное заседание в Будапеште (Венгрия). Основной целью заседания было углубление понимания участниками вопросов трансформации механизмов контроля за расходами бюджета с особым акцентом на взаимодействии процесса исполнения государственного бюджета и процесса государственных закупок. Пленарное

заседание также стало площадкой для рассмотрения хода реализации мероприятий КС для разработки плана действий КС на следующий год. В заседании приняли участие 38 специалистов из 16 стран РЕМПАЛ (Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Северная Македония, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина и Хорватия). В первый день мероприятия к участникам пленарного заседания присоединились 26 членов тематической группы КС по использованию информационных технологий в казначейских операциях, которые представляли 11 стран РЕМПАЛ¹. Принимающей стороной для мероприятия выступило Государственное казначейство Венгрии, которое внесло существенный тематический вклад в программу заседания. Мероприятие проводилось при содействии группы специалистов Всемирного банка в составе г-жи Елены Никулиной, руководителя программы РЕМПАЛ, г-жи Елены Слижевской, советника КС, а также г-на Марка Силинса, тематического советника КС. Организационную поддержку мероприятию оказывал Секретарит КС, располагающийся в Московском представительстве Всемирного банка.

¹ Все упомянутые страны, за исключением Армении, Косово, Северной Македонии, Узбекистана и Хорватии

Г-н Йозеф Мешарос, Президент Государственного казначейства Венгрии (ГКВ), открыл заседание и приветствовал участников от имени принимающей стороны. В своем выступлении он отметил, что между странами имеются различия в функциях и подходах, используемых казначействами, и поэтому такие мероприятия дают участникам возможность учиться друг у друга. **Г-жа Елена Никулина**, руководитель программы РЕМПАЛ, отметила, что для некоторых членов КС это второй визит в Будапешт. Первый состоялся в июле 2018 года, когда лидерская группа КС участвовала в совместном заседании руководства всех практикующих сообществ и имела возможность ознакомиться с обзором управления государственными финансами в Венгрии. Г-жа Никулина поблагодарила ГКВ за возможность ознакомиться с организацией механизмов контроля за расходами в Венгрии в ходе этого пленарного заседания, а также за превосходный обзор информационных систем, поддерживающих функции казначейства Венгрии, который был представлен накануне членам тематической группы КС по использованию информационных технологий в казначейских операциях. Г-жа Никулина отметила, что во многих странах региона механизмы казначейского контроля неизменно являются ключевой функцией казначейства и что КС обсуждает эту тему не в первый раз. Однако в этот раз в ответ на предложение лидерской группы КС первый день мероприятия будет посвящен другому аспекту контроля за расходами, а именно механизмам контроля, задействованным на этапе государственных закупок.



Г-жа Анжела Воронин, председатель КС и директор Государственного казначейства Министерства финансов Молдовы, приветствовала участников от имени лидерской группы КС. Г-жа Воронин отметила, что члены Исполнительного комитета КС приняли участие в заседании руководства всех ПС сообществ в Будапеште в июле 2018 года и заинтересовались опытом ГКВ, который показался им довольно новым. Г-жа Воронин поблагодарила ГКВ за их готовность принять это мероприятие и поделиться с коллегами из сети РЕМПАЛ своим опытом. Она также напомнила участникам заседания о том, что планы мероприятий КС формулируются на основе предложений, получаемых от стран-членов, и пригласила представителей стран ответить на вопросы ежегодного тематического опроса КС, который послужит основой для разработки плана действий на 2020 финансовый год.



Мероприятие началось с **обзора деятельности КС за 2019 финансовый год, который совместно представил г-жа Анжела Воронин, г-н Ильяс Туфан**, руководитель департамента управления ликвидностью Министерства казначейства и финансов Турции, **г-н Назим Касумзаде**, руководитель департамента информационных технологий Государственного казначейства Азербайджана, и **г-жа Людмила Гурьянова**, заместитель руководителя Главного государственного казначейства Министерства финансов Беларуси. В 2019 финансовом году КС продолжало работать по четырем ключевым тематическим направлениям: эволюция роли и функций



казначейства, использование информационных технологий в казначейских операциях, управление ликвидностью, а также бухгалтерский учет и отчетность в государственном секторе. В 2019 финансовом году *тематическая группа по управлению ликвидностью* изучила надлежащий международный опыт прогнозирования движения денежных средств, обсудила различия

между контролем расходования денежных средств и контролем ассигнований, ознакомилась с интеграцией функций управления ликвидностью и управления долгом в Венгрии, а также углубила свое понимание процессов прогнозирования потоков денежных средств в Турции и Российской Федерации – странах, которые представляют собой хорошие примеры развитых механизмов прогнозирования ликвидности. *Тематическая группа по использованию информационных технологий в казначейских операциях* продолжила обмен опытом с коллегами из других стран и в ходе данного совместного с пленарным заседанием дня рассмотрит вопросы связей между электронными системами закупок и информационными системами управления государственными финансами (ИСУГФ). *Тематическая группа по бухгалтерскому учету и отчетности в государственном секторе* предоставила свои комментарии по первому проекту нового продукта знаний по оптимизации структуры плана счетов, над которым работает г-н Марк Силинс в продолжение документа, подготовленного для КС в 2014 году. *Тематическая группа по эволюции роли и функции казначейства* продолжала оказывать помощь в подготовке программ пленарных заседаний, в том числе для текущего мероприятия в Будапеште. Группа также обсудила последние изменения в институциональной структуре управления государственными финансами в Турции и извлеченные уроки.

Public expenditure management
Peer assisted learning



Мероприятия, проведенные за период с июля 2018 по июнь 2019

Пленарные заседания КС

- **1** Пленарное заседание КС с участием 38 человек (Будапешт, 2019)

Семинары малого формата

- **2** семинара (Вена, 2018 и Будапешт, 2019), с участием 59 членов КС

Тематические видеоконференции

- **4** видеоконференции с участием 95 членов КС

Заседания Исполнительного комитета

- **4** заседания Исполнительного комитета (в т. ч. 3 видеоконференции)

Тематическую программу пленарного заседания открыл г-н Марк Силинс, тематический советник КС, который представил вводную презентацию о том, что представляют собой государственные закупки и как они связаны с управлением государственными финансами (УГФ). Он также напомнил участникам о том, что государственные закупки не находятся за пределами системы УГФ – они занимают место в начале процесса расходования средств, и то, что делается в начале процесса определяет то, чем впоследствии надо будет управлять, и поэтому построение процессов государственных закупок и связанных с ними механизмов контроля должны это учитывать.



Г-жа Елена Никулина продолжила, представив обзор результатов опроса КС 2019 года, посвященного связям между государственными закупками и ИСУГФ в странах ЕМРАЛ. опрос показал, что электронные системы закупок внедрены в 14 из 16 опрошенных стран, в двух оставшихся странах разработка таких систем планируется. В 8 из 14 стран уже обеспечен обмен данными между этими системами на основе веб-сервисов или API. В большинстве случаев масштаб обмена данными остается довольно ограниченным, однако некоторые из стран КС уже достигли значительных результатов. Таким образом, тема, выбранная для обсуждения в этот день, является очень актуальной.

Затем с презентацией выступил г-н Чем Денер, который представил основные компоненты ИСУГФ и платформ электронных закупок, а также возможные варианты связи этих систем для улучшения механизмов бюджетного/финансового контроля и мониторинга хода исполнения контрактов. Он упомянул, что системы электронных закупок, как правило, охватывают процедуры «торгов» (приобретение небольшого объема активов высокой стоимости для инвестиционных/капитальных нужд) и «закупок» (на закупки небольшой стоимости в больших объемах в рамках текущих расходов бюджета). Базовые компоненты ИСУГФ иногда включают в себя модуль закупок. Однако обычно ИСУГФ и системы электронных закупок представляют собой отдельные решения, недостаточно связанные для полноценного обмена данными. Поэтому для улучшения механизмов контроля и качества оказания услуг в ходе модернизации систем и их интеграции важно прояснить возможные варианты реализации связи ИСУГФ и систем электронных закупок. Г-н Денер представил пример связи отдельных функциональных модулей ИСУГФ с системой электронных закупок, который может помочь в принятии решений о разработке интерфейса для автоматического обмена данными о проводимых закупках (в идеале он реализуется на основе веб-интерфейса или API). Он также предложил участникам ряд подходов к обмену данными, которые могли бы быть приняты во внимание при разработке таких интерфейсов (API) (см. вставку ниже). Г-н Денер завершил свое выступление примерами успешной практики Республики Кореи, Бразилии и Северной Македонии.

Вставка 1. Отдельные примеры обмена данными между ИСУГФ и системой государственных закупок

- **Объявление о проведении торгов/закупки:** обмен данными осуществляется до публикации уведомления о закупке в целях проверки на соответствие уникальному «коду операции» (в рамках бюджетной классификации), «уникального идентификационного номера закупки», «выделенным бюджетным ассигнованиям» и т.д.
- **В ходе процедуры закупки:** обмен данными в ходе процедуры закупки в случае регистрации предмета залога/гарантий на едином казначейском счете (связь с ИСУГФ) и их проверки в ходе процедуры закупки.
- **До подписания контракта:** обмен данными до подписания контракта, чтобы удостовериться, что сумма контракта остается в пределах имеющихся ассигнований бюджета (а случаи превышения обоснованы и приемлемы). Финансовые обязательства выбранного поставщика (причитающиеся к уплате налоговые платежи и другие обязательства) также могут быть проверены через интерфейс ИСУГФ для минимизации рисков.
- **После подписания контракта:** ожидается, что система электронных закупок будет присваивать контракту уникальный «идентификационный код», привязанный к

конкретной закупке и коду мероприятия, а также направлять информацию о каждом контракте как текущего, так и капитального характера в ИСУГФ. В идеале, такая информация о должна включать график платежей и другие необходимые сведения, позволяющие ИСУГФ для управления обязательствами/ликвидностью.

- **В ходе исполнения контракта:** ожидается, что в ИСУГФ будут отражаться все платежи по каждому из контрактов, а также другие данные (финансовые и нефинансовые показатели/результаты) и изменения в контракт (продление срока контракта, его стоимости и другие изменения). ИСУГФ может регулярно направлять информацию о платежах и других показателях в систему электронных закупок для мониторинга и анализа данных.
- **Мониторинг и отчетность:** как ИСУГФ, так и системы электронных закупок могут включать инструменты анализа данных для мониторинга и отчетности хода исполнения контрактов и результатов проекта. Необходимо предусмотреть поля для информации, которая позволит отслеживать продолжительность и фактические затраты по контрактам.
- **Стандарты:** в дополнение к учету и составлению отчетности о закупках структуры данных систем электронных закупок и ИСУГФ могут быть увязаны с требованиями национальных и международных стандартов (например, CPV (ЕС), UNSPSC, GFSM, COFOG).

В ходе сессии вопросов и ответов г-н Туфан рассказал об опыте Турции – около двух лет назад правительство приняло решение о необходимости консолидации всех функций УГФ и государственных закупок в рамках одной информационной системы, однако эта задача оказалась трудновыполнимой, и в итоге было принято решение о сохранении существующих систем при условии обеспечения их взаимодействия. В продолжение комментария г-на Туфана г-н Денер пояснил, что в настоящее время наблюдаются тенденции установления связей между существующими системами УГФ и государственных закупок на основе веб-сервисов, а также повышения состава и качества содержащихся в ИСУГФ данных об исполнении контрактов. Кроме того, многие страны не готовы тратить как минимум 3-5 лет на создание новой интегрированной системы, и наблюдается тенденция по обеспечению связей между системами, что является экономически более выгодным и возможно реализовать в течение одного-двух лет. Это является основной проблемой с которой в настоящее время сталкиваются многие страны, и отправной точкой для принятия решения в пользу сохранения действующей системы и ее доработки или разработки новой системы должен стать анализ затрат и выгод. В тоже самое время некоторые страны переходят на использование общих платформ на основе (гибридных) облачных технологий, что существенно может снизить операционные расходы.

Мероприятие продолжилось сессией презентаций различных стран, иллюстрирующих подходы к интеграции ИСУГФ и систем электронных закупок.

Г-н Муквенде Пласиде, координатор ИСУГФ Министерства финансов и экономического планирования, **представил пример Руанды.** ИСУГФ была внедрена в Руанде в 2010 году и охватывала 173 бюджетные организации. В ходе второй фазы реализации проекта ИСУГФ было подключено еще 364 бюджетные организации, работающие на 1 239 площадках. Система электронных закупок была разработана в 2015 году южнокорейской компанией и в настоящее время к ней подключены 150 бюджетных организации. Г-н Пласиде пояснил их подход к интеграции и обратил внимание на практические трудности, с которыми столкнулась страна в ходе интеграции систем. Для отдельных функциональных областей было легко определить четкие границы между ИСУГФ и системой электронных закупок, тогда как для некоторых областей (таких как

размещение заказа, поставка и оформление счетов-фактур) было трудно определить явные функциональные границы, что приводило к конфликтам между разными ведомствами (между сотрудниками, занимающимися размещением заказов, закупками, бюджетом, логистикой).



Пример Грузии совместно представили г-жа Софиго Немсадзе, начальник департамента услуг Государственного казначейства, **г-н Александр Хускивадзе**, начальник отдела исследований и системного анализа управления финансово-аналитических услуг Министерства финансов, и **г-н Гига Микаутадзе**, ведущий аналитик управления финансово-аналитических услуг Министерства финансов. Оператором системы электронных закупок Грузии является Агентство государственных закупок Грузии. Система была интегрирована с системой электронного казначейства в 2012 году, после того как казначейство было переведено с системы Access на сетевую платформу. Согласно законодательству, бюджетные организации обязаны вносить подписанные контракты в систему электронных закупок не позднее, чем через 10 дней после подписания контракта, после этого контракт поступает в систему электронного казначейства. Механизмы контроля за тем, чтобы стоимость контрактов не превышала имеющуюся величину годовых ассигнований, были введены в начале 2019 года. В дополнение к основной презентации г-н Гига Микаутадзе провел онлайн демонстрацию работы системы, что было очень хорошо воспринято участниками. В ходе сессии вопросов и ответов участники встречи



прояснили, что казначейство не имеет права отказывать в регистрации уже подписанных контрактов. Информация о подписанных контрактах пока не используется для целей прогнозирования поток денежных средств.

Пример Российской Федерации представил г-н Александр Албычев, заместитель руководителя Федерального казначейства. Г-н Албычев пояснил связь системы государственных закупок с системами планирования и исполнения бюджета, которые более подробно представлены на рисунке ниже. Г-н Албычев обратил внимание на то, что Федеральное казначейство является оператором Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), Министерство финансов исполняет функции регулятора, а все взаимодействие с поставщиками осуществляют операторы электронных торговых площадок². Начиная с 1 июля 2019 года Федеральное казначейство вводит цифровые контракты для некоторых категорий поставщиков, а впоследствии в рамках совершенствования процессов государственных закупок будут вводиться электронные акты приемки-передачи. Г-н Албычев отметил, что в рамках проводимой реформы централизации учета в государственном секторе в отдельных отраслях также возникла необходимость наладить связь между системами закупок и бухгалтерского учета для того, чтобы отражать информацию о приобретаемых активах с момента подписания контракта. В ходе сессии вопросов и ответов участники поздравили Федеральное казначейство с впечатляющими достижениями в этом направлении и выразили заинтересованность в продолжении ознакомления с опытом Российской Федерации.



Во время последовавших обсуждений в малых группах участники обсудили как наличие связи между системой государственных закупок и ИСУГФ способствует совершенствованию процессов управления государственными финансами. Две общие для большинства стран проблемы, обозначенные участниками, касались отсутствия автоматической связи между системами электронных закупок и электронного казначейства и/или отсутствие связи между системой планирования закупок и системой бюджетных ассигнований. Наличие связей между этими системами могло бы

² Это коммерческие операторы, которые должны соответствовать ряду заранее определенных критериев и пройти соответствующую авторизацию в Федеральном казначействе

упразднить необходимость двукратного ввода одних и тех же документов различными сотрудниками, сократить количество ошибок и время для обработки операций. Связь между системами закупок и бюджета/казначейства помогла бы предотвращать ситуации, при которых процедура закупок начинается в отсутствие соответствующих бюджетных ассигнований, в результате чего закупки могут аннулироваться на этапе регистрации контракта.



Во второй части групповых обсуждений основное внимание было уделено страновому опыту, который участники нашли для себя полезным. Многие участники встречи заинтересовались практикой формирования списка привилегированных поставщиков, опытом Руанды по моментальной регистрации в системе учета приобретаемых активов, а также опытом, представленным Грузией и Россией. В Азербайджане 1 июля начинает свою работу система электронных закупок и представители Азербайджана подтвердили актуальность для своей страны состоявшихся в этот день обсуждений; представители Беларуси отметили, что 1 июля в стране вступают в силу изменения в законодательство о государственных закупках, в результате чего будут реализованы некоторые из связей между системами; представители Северной Македонии отметили большую пользу от состоявшихся выступлений, т.к. их руководству уже поставило задачу обеспечить связь между системами государственных закупок и исполнения бюджета.

Г-н Денер подвел итог состоявшихся обсуждений и поделился своими впечатлениями и основными выводами по итогам мероприятия. Он отметил, что системы электронных закупок функционируют в большинстве из участвовавших в мероприятии стран, растет охват этих систем, что создает прочную основу для укрепления информационных связей между ними и системами управления государственными финансами. Среди членов Казначейского сообщества (и среди стран региона) есть страны, которые значительно продвинулись в этом направлении, однако в целом ИСУГФ и системы электронных закупок еще недостаточно связаны между собой, чтобы обеспечивать обмен информацией. В этой связи для улучшения механизмов контроля и оказания услуг в ходе проектов по модернизации и интеграции ИСУГФ и систем электронных закупок важно изучать возможные варианты обеспечения связи систем. Г-н Денер подтвердил, что выбранная тема является актуальной и может получить дальнейшее развитие в ходе будущих мероприятий.

Второй день мероприятия был посвящен более широкому обсуждению механизмов контроля за расходами, применяемых в ходе исполнения бюджета, и начался с серии презентаций Министерства финансов и Государственного казначейства Венгрии.

С первой презентацией выступил г-н **Силард Кондора**, руководитель фискального департамента Министерства финансов Венгрии, рассказав о **бюджетном цикле Венгрии, начиная с планирования и до отчетности по итогам года**. Он отметил, что правительство придает большое значение вопросам бюджетной стабильности и что Министр финансов является одним из трех заместителей премьер-министра в Венгрии, что свидетельствует о важности управления бюджетом для правительства. Г-н Кондора пояснил важную роль, которую выполняют бюджетные правила в Венгрии, с точки зрения как поддержания целостности фискальной политики, так и внешней отчетности перед Европейским союзом.



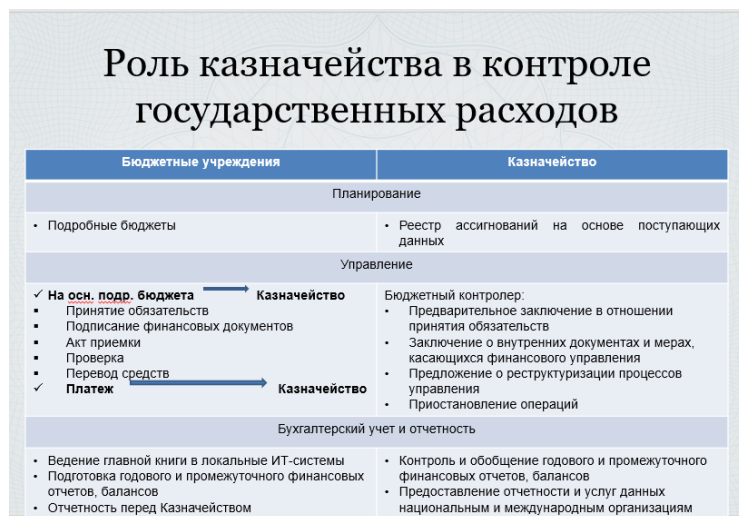
Со второй презентацией выступили г-н **Жолт Таваши**, вице-президент ГКВ, и г-н **Тамаш Пал Тёрёк**, руководитель отдела Департамента сводной бюджетной информации и данных ГКВ, которые рассказали о процессе исполнения бюджета в Венгрии.

Г-н Таваши представил структуру бюджетных ассигнований в Венгрии и пояснил, что исполнение бюджета носит децентрализованный характер, тогда как функции по проведению платежей и управлению ликвидностью централизованы в Казначействе. В каждом ведомстве есть своя главная книга, при этом на вышестоящем уровне централизация обеспечивается за счет обязательного единого плана счетов, который отвечает как бюджетным, так и статистическим требованиям. Он также пояснил, что формирование финансовой отчетности осуществляется с помощью веб-приложений, которые нижестоящие учреждения используют для подачи отчетности. Данное программное обеспечение содержит многочисленные правила бухгалтерского учета, направленные на обеспечение целостности предоставляемой информации. За несоблюдение правил ГКВ может накладываться штрафы. В настоящее время ГКВ не располагает информацией об обязательствах в режиме реального времени, и контроль за расходованием бюджетных средств в основном осуществляется на этапе проведения платежей. Целью на будущее является перенос контролей, осуществляемых на центральном уровне, с этапа платежей

Бюджетные ассигнования

Уровень	Содержание
Приложение 1 к Закону о бюджете	Ассигнования (только по операционным и накопительным статьям бюджета) • Бюджетные расходы (K1-K8) • Бюджетные доходы (B1-B7)
Подробные бюджеты	Статьи (бюджетные и финансовые статьи) • Бюджетные расходы (K11-K89) • Бюджетные доходы (B11-B75) • Финансовые расходы (K91-K94) • Финансовые доходы (B81-B84)
Годовой отчет (Уровень транзакций)	ERA (унифицированный идентификатор статьи) — более подробная структура идентификации K1101 — Заработная плата 1K1101 — Заработная плата 2K1101 — Возмещение заработной платы K504 — Возмещаемые субсидии по эксплуатации 1K50401 — ... центральные бюджетные учреждения 2K50401 — Возмещение для центральных бюджетных учреждений 1K50402, 2K50402 — централизованно управляемые ассигнования

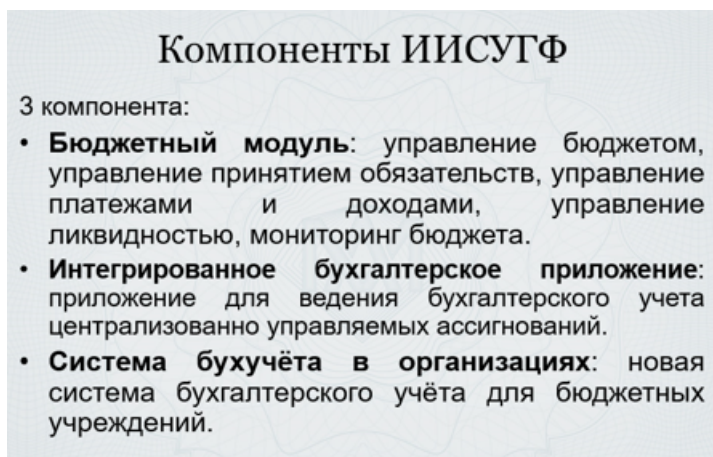
на этап закупок / принятия обязательств, и эта работа является частью осуществляемого в настоящее время в Венгрии проекта ИСУГФ.



Далее г-н Тамаш Пал Тёрёк рассказал об организации системы платежей и планах по реализации ИСУГФ. Он отметил, что ГКВ действует как коммерческий банк для бюджетных учреждений. Таким образом, в то время как в Национальном банке Венгрии открыт единый казначейский счет (ЕКС), у каждого бюджетного учреждения есть свой субсчет на ЕКС и в главной книге казначейства³. Органы местного управления

могут открывать счета как в ГКВ, так и в коммерческих банках, за исключением средств Европейского союза, которые должны размещаться на ЕКС. Роль ГКВ по контролю за государственными расходами описана на слайде слева. Г-н Тёрёк также представил подход к модернизации ИСУГФ в Венгрии. Целью новой интегрированной системы является совершенствование информационных процессов в секторе государственных финансов, рационализация государственных данных и потоков информации, создание хранилища данных и разработка функций поддержки решений для выполнения современных задач в части исполнения бюджета, а также повышение прозрачности информации. Г-н Тёрёк представил график проекта ИСУГФ, который включает:

- подготовительный этап - с 2016 г.;
- проведение закупки - в течение 2018 г. и I квартала 2019 г.;
- подготовку детального дизайна - начиная со II квартала 2019 г.;
- подготовку функционального дизайна центрального модуля без точек интеграции, создание институциональных интерфейсов, разработку системы управления мастер-данными и их интеграции - к концу 2019 г.;
- интеграцию с новой системой управления счетами, а также с системой бухгалтерского учета и ведомственной системой бухгалтерского учета - к концу июня 2020 г.;
- тестирование, миграцию и ввод в эксплуатацию - с 1 января 2021 г.



³ 10000 счетов в национальной валюте открыты 2198 клиентам, 1300 счетов в иностранной валюте открыты 316 клиентам

Последнюю презентацию принимающей стороны **о практике бюджетного надзора в Венгрии представил г-н Шаба Гардош**, руководитель управления по надзору за бюджетом ГКВ. Управление было создано десять лет назад. Его создание было продиктовано пониманием того, что контролируя каждую из операций, можно потерять стратегический контроль за наиболее важными из них. Создание подразделения также было вызвано пониманием того, что если проверяющий физически находится в самом бюджетном учреждении и подчиняется его руководству, то в какой-то момент это может привести к конфликту интересов. Поэтому функция надзора за бюджетом была создана в качестве дополнительного уровня контроля за отдельными направлениями расходов, связанным с высокими рисками. Такие контролеры работают в самих бюджетных учреждениях, но по-прежнему являются сотрудниками Министерства финансов / ГКВ. Предметом их внимания является не каждая статья расходов, а оценка рисков и анализ направлений расходов, представляющих наибольший риск. Они в основном анализируют принятие обязательств с акцентом на долгосрочные обязательства высокой стоимости, а также другие элементы бюджетного процесса и внутреннего управления.

Указанные контролеры обладают правом вето, которое может быть использовано, если у них возникают вопросы по поводу решений об использовании бюджета для политических целей, обоснованности и своевременности бюджетных расходов, их источников финансирования, графиков платежей и др. В случае несогласия руководителя бюджетного учреждения с наложенным вето назначаются консультации с Министерством финансов.

Такие специалисты по надзору за бюджетом выполняют смешанную функцию анализа бюджета и осуществления централизованного контроля. В Венгрии полагают, что такая дополнительная структура надзора не только создает дополнительный уровень контроля, но и выступает механизмом сдерживания, при наличии которого чиновники, ответственные за государственные расходы, помнят о том, что их действия подлежат дополнительному анализу и контролю. Важно отметить, что такой контроль осуществляется на раннем этапе принятия решений и нередко - до принятия бюджетных решений. Г-н Гардош привел много примеров использования права вето, что позволило предотвратить множество необоснованных решений и сэкономить государственные средства.

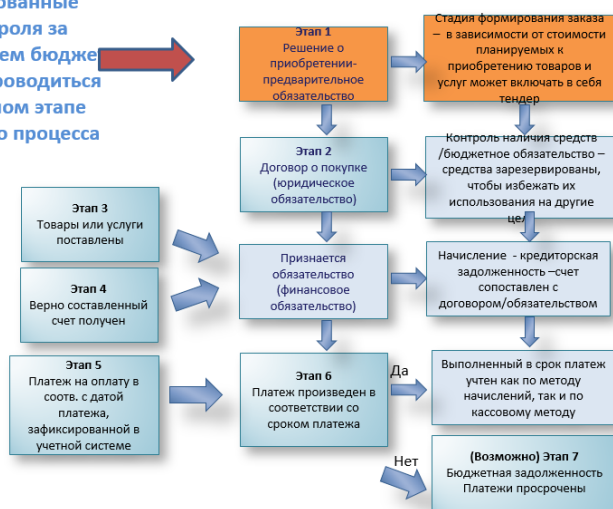
Тема контроля за расходами получила дальнейшее развитие в выступлении **г-на Марка Силинса**. В своем **обзоре надлежащей практики контроля за бюджетными расходами** г-н Силинс отметил, что благодаря автоматизации на основе ИСУГФ и другим реформам электронного правительства появилась возможность пересмотреть и перестроить традиционные механизмы централизованного контроля. Традиционные «ручные» системы зачастую дублируют механизмы контроля, имеющиеся на каждом из этапов платежного процесса, в том числе на завершающем этапе, когда казначейство авторизует и проводит платеж. Он также отметил, что механизмы контроля, используемые на завершающем этапе платежей, нередко применяются слишком поздно

Задачи бюджетных контролеров

- Предварительные замечания по принимаемым обязательствам
 - Право вето в отношении каждого из принимаемых обязательств
 - на замечание дается три дня
 - В зависимости от учреждения, контролеры проверяют суммы от 100 000 до 500 000 форинтов
- Предварительные замечания по механизмам управления
 - проект бюджета, учет остатка средств
 - изменение, перевод, блокировка ассигнований
 - запрос средств из государственного резерва
 - продажа услуг; списание
- Замечания по внутренним процедурам управления

чтобы быть неэффективными, поскольку к тому моменту юридические и финансовые обязательства, как правило, уже приняты. В условиях отсутствия автоматизации такие методы контроля, пожалуй, были единственно возможным вариантом, но их эффективность всегда подвергалась сомнению, за исключением выполнения функции проверки / сдерживания отраслевых министерств. Он отметил, что надлежащее использование ИСУГФ обеспечивает целостность более ранних стадий контроля, то есть их эффективность распространяется и на последующие этапы процесса исключая потребность в повторных проверках. Развитие современных ИСУГФ во многих странах приводит к тому, что полномочия и ответственность за осуществление контроля за платежами передаются отраслевым министерствам, которые в полной мере начинают осуществлять такой контроль на более ранних этапах процесса. Однако, если страна полагает, что централизованные механизмы контроля по-прежнему важны для нее, то

Эффективные централизованные меры контроля за исполнением бюджета должны проводиться на начальном этапе платежного процесса



для обеспечения их эффективности такой контроль должен осуществляться на более раннем этапе платежного процесса – в идеале, на этапе принятия решений о закупке, при этом особое внимание должно уделяться рискам. Г-н Силинс также отметил, что представленный г-ном Гардосом подход Венгрии представляет собой хороший и новаторский пример централизованного контроля на основе оценки рисков, который проводится в самом начале платежного процесса.

Во второй половине дня состоялись **обсуждения в малых группах**. Участники пленарного заседания разделились на три группы, и каждая из стран представила свои примеры: 1) существующих централизованных механизмов контроля за ассигнованиями бюджетных учреждений (режима перераспределения средств между статьями расходов); 2) механизмов контроля за проведением платежей; и 3) недавних или планируемых инициатив по уточнению подходов к перераспределению средств / механизмам контроля за проведением платежей. В ходе последующего обсуждения участникам было предложено обсудить насколько развитие информационных технологий, обеспечивающих казначейское исполнение бюджета, содействует трансформации механизмов контроля, используемых казначействами стран РЕМПАЛ, и отмечаются ли какие-либо общие тенденции.



Основные выводы по итогам обсуждений в малых группах (см. вставку) были представлены в начале третьего дня заседания г-ном **Ильясом Туфаном**, руководителем департамента управления ликвидностью Министерства казначейства и финансов

Турции, г-жой **Анжелой Воронин**, председателем КС и директором Государственного казначейства Министерства финансов Молдовы, и г-ном **Сергеем Качаном**, руководителем Главного государственного казначейства Министерства финансов Беларуси.

Вставка 2. Результаты обсуждений трансформации механизмов контроля за расходами

Вопрос 1. Содействует ли развитие информационных технологий трансформации механизмов контроля, используемых казначействами в ваших странах?

- Автоматизация механизмов контроля, реализуемых в рамках ИСУГФ, повышает подотчётность распорядителей бюджетных средств и качество казначейского контроля
- Получение структурированной информации позволяет обеспечить однократность ввода данных
- Ускорение процесса обработки документов и сокращение количества ошибок
- Цифровизация обеспечивает многочисленные выгоды, однако повышение качества, скорости, доступности взаимодействия и снижение издержек сопряжены с дополнительными рисками (кибератаки – основной глобальный технологический риск)

Вопрос 2. Какие тенденции трансформации механизмов контроля за расходами наблюдаются в вашей группе?

- Автоматизация определённых видов казначейского контроля:
 - контроль ассигнований до регистрации обязательств, принимаемых в рамках контрактов;
 - регистрация обязательств на этапе регистрации контракта;
 - электронная цифровая подпись обеспечивает контроль правомочности подписания платёжных документов;
 - структурированная информация или типовые контракты могут автоматически загружаться в систему электронного казначейства;
 - оформление первичных электронных документов (контрактов, счетов-фактур, актов приемки-передачи) с использованием электронной цифровой подписи;
- Повышение операционной совместимости различных информационных систем управления государственными финансами, в том числе объединение казначейских систем с другими решениями, используемыми в государственном секторе (сбор налогов, государственные закупки, электронные счета-фактуры, банковские платежи и пр.)
- Контроль за расходованием средств бюджета смещается на более ранние этапы (этап государственных закупок)
- Все более важную роль приобретает прогнозирование и управление ликвидностью, а также планы закупок
- Растет потребность в установлении фиксированных сроков платежей
- Переход к механизмам предварительного контроля на основе оценки рисков, аналитическая работа и использование других форм контроля (мониторинга) бюджетных расходов («зеленый коридор», классификация платежей на основе оценки рисков)
- Некоторые страны (такие как Хорватия и Турция) стали децентрализовать ответственность / контроль на уровень распорядителей бюджетных средств
- Активное использование облачных технологий при создании хранилищ данных
- Цифровизация – новый тренд мирового развития!

Г-н Силинс был приглашен обобщить основные темы по итогам обсуждений в малых группах и в ходе пленарного заседания в целом. Он отметил высокое качество презентаций, представленных принимающей стороной, международными экспертами и странами РЕМПАЛ, которое подтверждалось вопросами и обсуждениями, состоявшимися в ходе всех трех дней мероприятия. Как показал опрос и презентации,

большинство стран уже в той или иной форме внедрили электронные закупки, что приятно удивило ресурсную группу. Такие страны, как Россия и Грузия, уже находятся на весьма продвинутом этапе реформы, в том числе в части операционной совместимости своих ИСУГФ. Кроме того, в настоящее время уже очевидно, что информационные технологии способствуют реформированию казначейских систем и управления государственными финансами в целом. Развитие современных информационных технологий и ИСУГФ позволяет странам пересмотреть текущую роль центральных ведомств и мер контроля за процессом платежей. Во многих странах такие функции контроля были полностью переданы отраслевым министерствам. Вместе с тем такая модель не всегда подходит для всех стран, особенно для тех стран, в которых долгое время исторически на центральном уровне применялись серьезные меры контроля, большинство из стран РЕМПАЛ как раз относятся к таким странам. Обсуждения, состоявшиеся в малых группах, подтвердили, что последующие реформы должны быть направлены на перенос централизованных мер контроля на более ранний этап платежного процесса в целях обеспечения более эффективного принятия решений.

Г-жа Никулина поблагодарила всех присутствующих за активное участие в мероприятии и отметила, что эта встреча стала очередным примером существенного вклада КС в профессиональное развитие его членов, и качество докладов и обсуждений подтверждает пользу КС для его членов. По ее мнению, совмещение пленарного заседания с участием функциональных специалистов со встречей с коллегами из подразделений, занимающимися вопросами информационных технологий, также оказался полезным и способствовал обмену опытом. Один из тезисов, сформулированных в ходе обсуждений во время пленарного заседания, заключался в том, что информационные технологии являются лишь инструментом и отдельно взятые не обязательно являются движущей силой реформ. Появляется большое количество дорогостоящих инструментов, однако важно продумывать бизнес-процессы и возможности новых технологий для того, чтобы обеспечить их наилучшее сочетание. Один из участников отметил, что контроль за расходами – это услуга, которую предоставляет казначейство. Все услуги имеют свою стоимость, и поэтому необходимо взвешивать стоимость таких услуг и достигаемые результаты, сосредоточивать усилия на направлениях, связанных с максимальным риском.

Сессия новостей

В ходе следующей сессии пленарного заседания у участников была возможность обменяться новостями о последних изменениях, имеющих место в их странах и в регионе:

- **Г-жа Айгуль Байгузина**, и.о. председателя Комитета казначейства Министерства финансов Казахстана, **рассказала участникам пленарного заседания о новых процедурах исполнения бюджета в Казахстане.** К ним относятся казначейское сопровождение государственных строительных проектов, введение 4-го уровня бюджета, охватывающего местные органы самоуправления, и регистрацию казначейством договоров концессий и государственно-частного партнерства;
- **Г-жа Анжела Воронин**, председатель КС и директор Государственного казначейства Министерства финансов Молдовы, **представила последний опыт объединения функций ИТ-поддержки процессов управления государственными финансами в Молдове.** Государственное учреждение «Центр информационных технологий в финансах» было создано в 2018 году путем объединения трех предприятий, которые ранее оказывали поддержку финансовым, налоговым и таможенным органам. Среди

представляемых центром услуг - управление и эксплуатация информационно-коммуникационной инфраструктурой Министерства финансов, а также налоговой и таможенной службы; разработка, эксплуатация и обеспечение функционирования информационных систем в области государственных финансов, государственных закупок, налоговой и таможенной службы; обучение по вопросам ИКТ и государственных финансов;

- **г-жа Людмила Гурьянова**, заместитель руководителя Главного государственного казначейства Министерства финансов Беларуси, **познакомила коллег с работой образовательного сообщества PULSAR (EduCoP)** и поддержкой, оказываемой в рамках этой инициативы развитию профессиональных организаций бухгалтеров сектора государственного управления и разработке страновых стратегий и планов действий по подготовке преподавателей («Обучение тренеров») для бухгалтеров сектора государственного управления - мероприятия, запланированного в рамках второй фазы программы PULSAR;
- **Г-жа Анжела Воронин** далее кратко проинформировала участников о недавнем семинаре Сообщества PULSAR по финансовой отчетности (FINCOP), основным предметом внимания которого стал обмен знаниями и международным опытом по разработке многомерного (единого) плана счетов для целей финансовой, бюджетной, статистической и управленческой отчетности.



После сессии новостей г-жа Елена Слижевская представила обзор предварительных итогов тематического опроса КС 2019 года, который проводился в ходе данного пленарного заседания. Как показали результаты опроса, тремя наиболее популярными темами, представляющими профессиональный интерес для участников и предложенных для обсуждения на следующем пленарном заседании, являются: (i) механизмы казначейского контроля и управления рисками, (ii) бухгалтерский учет и отчетность в секторе государственного управления, а также (iii) эволюция роли и функций казначейства. Предложения принять у себя проведение пленарного заседания КС 2020 года поступили от четырех стран (Албании (необходимо дополнительное подтверждение), Казахстана, Косово и Российской Федерации), также поступили ряд предложений о проведении потенциальных встреч тематических групп. Г-жа Слижевская поблагодарила участников за предоставленные комментарии и полезные предложения по темам и программам будущих мероприятий КС. Подробный анализ ответов будет направлен лидерской группе КС перед ее следующим заседанием и будет принят во внимание при разработке плана мероприятий КС на 2020 финансовый год.

Пленарное заседание завершилось сессией подведения итогов, в течение которой участники поделились своими впечатлениями о заседании и идеями по организации и формату будущих мероприятий сообщества. В своих комментариях большинство участников отмечали высокое качество проведения и содержательной части пленарного заседания и актуальность выбранных тем для проводимых в странах реформ. Участники отметили, что благодаря мероприятию они почерпнули ряд практических идей как из презентаций докладчиков, так и в ходе обмена опытом между коллегами, которые они будут использовать по возвращении в свои страны для совершенствования управления государственными финансами и казначейских операций. Г-жа Екатерина Семенова, руководитель департамента Федерального

казначейства Российской Федерации, пояснила, что программа PEMPAL очень важна для Федерального казначейства, поскольку является движущей силой дальнейшего внедрения передовых казначейских практик. Помимо ознакомления с международным опытом, тот факт, что специалистов Федерального казначейства часто приглашают в качестве докладчиков, является для них дополнительным стимулом анализа и совершенствования эффективности работы казначейства. Участники согласились, что формат пленарного заседания близок к оптимальному, выдерживая хороший баланс между рассмотрением теории, практическими обсуждениями и неформальным обменом мнениями между коллегами. Участники также высоко оценили объединение пленарного заседания со встречей тематической группы. В качестве идеи на будущее участники предложили проводить демонстрации функционирования систем в режиме реального времени и (или) по возможности, организовывать посещение казначейств; освещать новостные сессии на вебсайте PEMPAL; а также приглашать представителей развитых стран в качестве докладчиков на мероприятия.

Г-жа Воронин была приглашена закрыть мероприятие. Она выразила признательность коллегам из Всемирного банка и выступавшим на мероприятии докладчикам за превосходную подготовку тематического содержания встречи и безупречное проведение мероприятия, а также поблагодарила коллег из КС за новые идеи, высказанные в ходе заседания, и за их активное участие в мероприятии.

Все материалы мероприятий размещены на сайте PEMPAL:
<https://www.pempal.org/events/pempal-tcop-plenary-meeting-2019>

