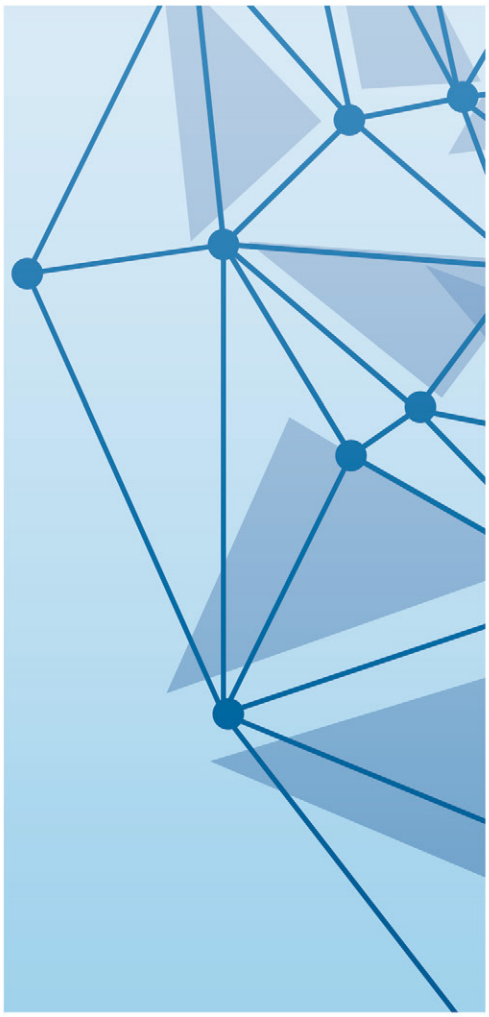
PEMPAL

в

2012 – 2017

годах



© Секретариат PEMPAL

Настоящий документ подготовлен Секретариатом PEMPAL.

Права и разрешения:

Материалы настоящего отчета являются собственностью программы PEMPAL. PEMPAL поощряет распространение своих материалов, поэтому информация, содержащаяся в отчете, может быть частично или полностью воспроизведена в некоммерческих целях при надлежащем указании источника.

Все вопросы следует направлять в Секретариат PEMPAL.

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

Б. Молчановка, д. 36/1
Г. Москва, 121069, Российская Федерация
Т: +7 495 745 70 00

Бюджетное сообщество (БС)
Т: доб. 2038
E: BCOP@pempal.org

Сообщество по внутреннему аудиту (СВА)
Т: доб. 2002
E: IACOP@pempal.org

Казначейское сообщество (КС)
Т: доб. 2078
E: TCOP@pempal.org

www.pempal.org/ru

СОДЕРЖАНИЕ

АББРЕВИАТУРЫ iii

ПРЕДИСЛОВИЕ 1

1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОХВАТ СЕТИ 3

2. ВОЗДЕЙСТВИЕ PEMPAL НА ПРАКТИКУ УГФ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ 9

3. PEMPAL – ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПЛАТФОРМА ДЛЯ ОБМЕНА ЗНАНИЯМИ В ОБЛАСТИ УГФ, ВЫСОКО ОЦЕНИВАЕМАЯ УЧАСТНИКАМИ СЕТИ 17

4. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: ПРОВОДИМАЯ РАБОТА БЫЛА СОСРЕДОТОЧЕНА НА ПРИОРИТЕТАХ СТРАН-УЧАСТНИЦ СЕТИ В СФЕРЕ УГФ 23

4.1. Бюджетное сообщество (БС) 26

4.2. Казначейское сообщество (КС) 30

4.3. Сообщество по внутреннему аудиту (СВА) 34

4.4. Совместные заседания ПС 38

5. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: УЧАСТНИКАМ ПРЕДОСТАВЛЯЮТСЯ КАЧЕСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ И УСЛУГИ 41

5.1. Качественные ресурсы 42

5.2. Услуги сети 46

5.3. Ресурсные материалы и коммуникация онлайн 49

6. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: НАЛИЧИЕ УСТОЙЧИВОЙ В ФИНАНСОВОМ ОТНОШЕНИИ СЕТИ СПЕЦИАЛИСТОВ, ПРИВЕРЖЕННЫХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАКТИКИ УГФ 53

6.1. Ответственное руководство 54

6.2. Подотчетность и результативность 58

6.3. Обеспечение финансовой жизнеспособности сети — основные показатели 59

7. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ ЛИЦ, ЗАНИМАЮЩИХ ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОЛЖНОСТИ, О ПРЕИМУЩЕСТВАХ И ЦЕННОСТИ PEMPAL 65

ВЫВОДЫ 71

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ PEMPAL 75

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРИМЕРЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ PEMPAL 77

Примеры влияния PEMPAL на отдельные страны (2012—2016 гг.) 78

Примеры влияния PEMPAL по тематическим направлениям (2012—2016 гг.) 80

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: МЕРОПРИЯТИЯ ПРАКТИКУЮЩИХ СООБЩЕСТВ В 2017 ГОДУ 83

Бюджетное сообщество 84

Казначейское сообщество 90

Сообщество по внутреннему аудиту 94

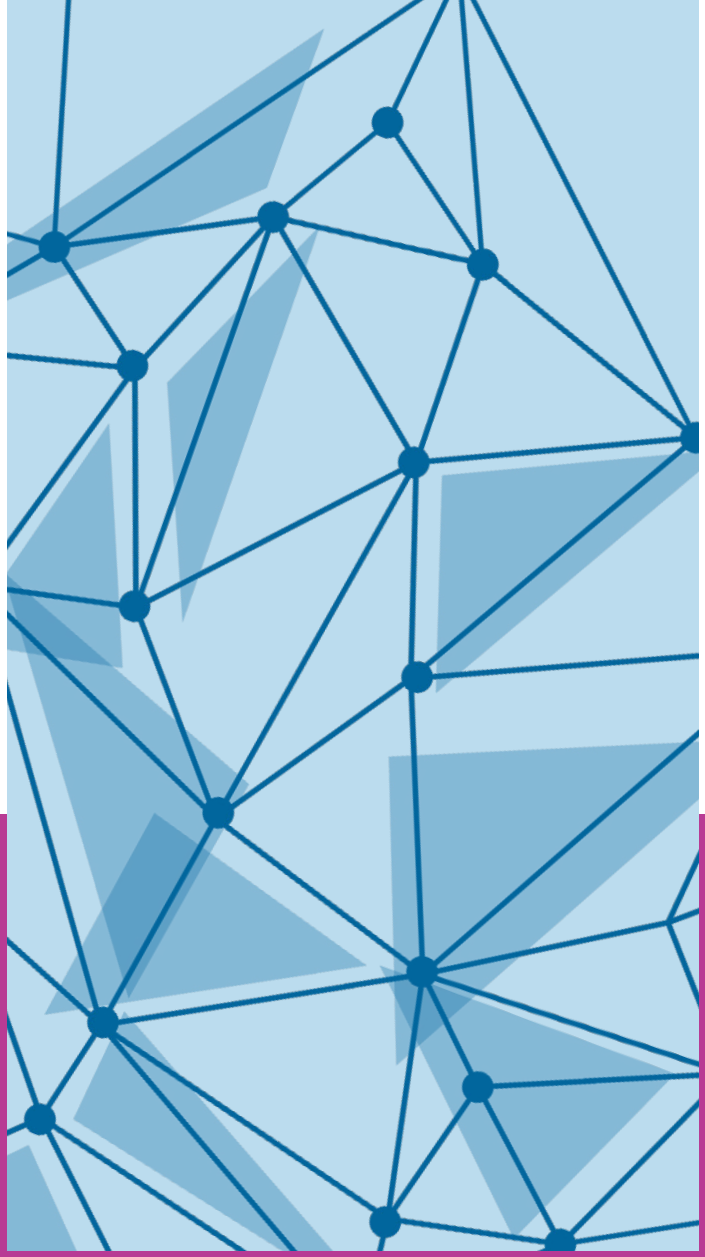
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: СВОДНЫЕ ОЦЕНКИ НА ОСНОВЕ ОТВЕТОВ НА СТАНДАРТНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРОСОВ ПО ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL 97

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: РАСХОДЫ НА ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL 99

АББРЕВИАТУРЫ

БС	Бюджетное сообщество
CESEE SBO	Сеть руководителей бюджетных ведомств стран Центральной, Восточной и Юго-восточной Европы
ЦПГ	Центральное подразделение по гармонизации
ПС	Практикующее сообщество
COSO	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ЕС	Европейский союз
ИСУГФ	Информационная система управления государственными финансами
GIFT	Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере
СВА	Сообщество по внутреннему аудиту
МБП	Международное бюджетное партнерство
МВФ	Международный валютный фонд
IPSAS	Международные стандарты учета в государственном секторе
ISPPIA	Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита
IT	Информационные технологии
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
PEMPAL	Международная программа «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»

УГФ	Управление государственными финансами
RIFIX	Отношения между внутренним аудитом, финансовой инспекцией и внешним аудитом
КК	Координационный комитет
SECO	Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам
КС	Казначейское сообщество
ЕКС	Единый казначейский счет



ПРЕДИСЛОВИЕ

Представляем вашему вниманию отчет, в котором обобщаются достижения и прогресс сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL) за период реализации первой стратегии на 2012—2017 годы. Как представители доноров, поддерживавших программу PEMPAL на протяжении всего срока стратегии, мы имели возможность лично убедиться в пользе PEMPAL. В процессе тесного взаимодействия с PEMPAL в качестве председателей Координационного комитета мы видели, как сеть становится чрезвычайно важной платформой, в рамках которой специалисты по государственным финансам общаются между собой и обсуждают вопросы реформирования систем управления государственными финансами (УГФ).

В настоящем заключительном отчете содержатся факты, подтверждающие, что сеть PEMPAL успешно выполнила задачи, сформулированные в стратегии на 2012—2017 годы. Разработанные в рамках PEMPAL механизмы обеспечения ориентации на приоритеты стран-членов в области УГФ эффективно работали на протяжении срока действия стратегии. Согласно информации от стран-членов, знания, полученные через PEMPAL, используются для разработки стратегий и планов по их реализации, совершенствования правовой базы, модернизации бизнес-процессов, методологий и информационных систем, а также для развития потенциала в области обучения и повышения квалификации специалистов. Имеются убедительные доказательства того, что программа PEMPAL способствует получению новых и совершенствованию имеющихся знаний о практике УГФ. На индивидуальном уровне участники программы выражают неуклонно растущую удовлетворенность возможностями для обмена знаниями и обучения, а также качеством ресурсов и услуг, предоставляемых в рамках PEMPAL. Приверженность сети на институциональном уровне тоже растет, судя по должностному уровню представителей и глубине участия, а также по увеличению нематериальных и финансовых вкладов в программу со стороны стран-членов.

Стратегия PEMPAL на 2012—2017 годы оказалась эффективным инструментом укрепления сети. Исполнительные комитеты практикующих сообществ возглавляли процесс разработки и реализации стратегии, что способствовало формированию чувства причастности и приверженности правительств стран-членов. В отчете о результатах среднесрочного обзора хода реализации стратегии содержится ценная информация об опыте, накопленном в процессе реализации, и определяются факторы риска, требующие внимания в завершающие годы срока действия стратегии и в дальнейшем с сохранением акцента на повышении устойчивости сети. На этой основе намечен четкий путь к формированию следующей стратегии. Согласно отзывам высокопоставленных должностных лиц, членов правительства и других заинтересованных сторон, PEMPAL служит действенным и ценным инструментом, позволяющим правительствам стран-членов из региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) более эффективно и результативно использовать государственные финансы в результате применения новой практики УГФ.

Хотим воспользоваться этой возможностью и от имени Координационного комитета поблагодарить страны-члены и всех основных заинтересованных лиц за неизменную поддержку и ценный вклад в деятельность сети. Изучение мировой и региональной передовой практики и обмен информацией между странами — ключевой механизм, который лежит в основе используемого в PEMPAL метода взаимного обучения. Региональное сотрудничество между центральными правительственными ведомствами способствует совершенствованию систем УГФ и укреплению региональных связей, что имеет большое значение и для стран-членов и за их пределами.

Прошлый год был ознаменован началом реализации новой стратегии PEMPAL. Энтузиазм стран-членов и их готовность искать инновационные пути для продолжения участия в работе этой ценной платформы позволили определить четкую «дорожную карту» для развития сети в следующий пятилетний период. Мы все с большим воодушевлением смотрим на будущее PEMPAL и хотим поделиться нашими достижениями за период действия предыдущей стратегии. Эти достижения изложены в настоящем отчете.

Анна Валькова

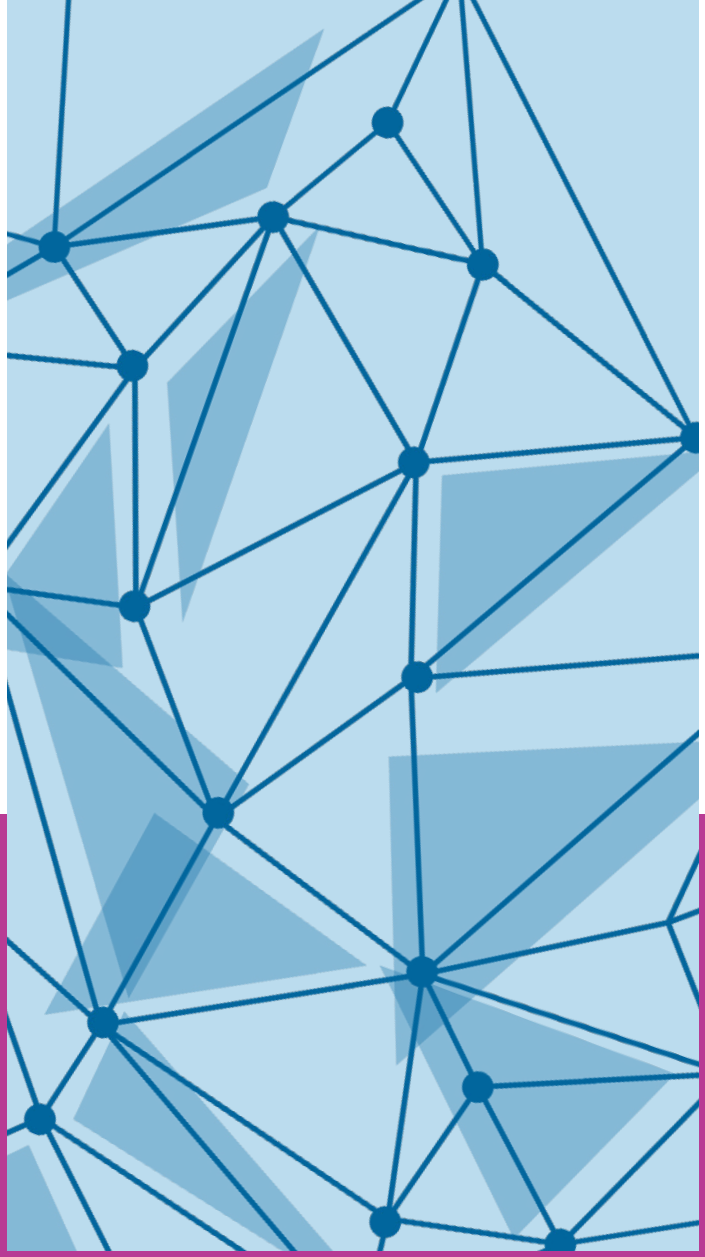
Председатель Координационного комитета PEMPAL в 2014-2015 гг.

Министерство Финансов Российской Федерации

Ирэн Фрэй

Председатель Координационного комитета в 2016-2017 гг.

Государственный секретариат по экономическим делам — SECO, Швейцария



1

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОХВАТ СЕТИ

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL) облегчает обмен профессиональным опытом и передачу знаний среди специалистов-практиков по управлению государственными финансами (УГФ) из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Программа PEMPAL стартовала в 2006 году при поддержке ряда доноров-партнеров и нацелена на содействие совершенствованию практики УГФ в странах-членах за счет разработки и распространения информации о надлежащей практике УГФ и ее применении.

В состав членов PEMPAL входят должностные лица министерств финансов, национальных казначейств и других центральных ведомств смежного профиля, отвечающие за планирование, формирование, исполнение и мониторинг государственного бюджета, а также за координацию и гармонизацию функций внутреннего аудита и внутреннего контроля.

Члены PEMPAL представляют 23 страны из региона ЕЦА. К ним относятся: Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Чешская Республика[1], Хорватия, Грузия, Венгрия[1], Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Македония, Молдова, Черногория, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина и Узбекистан.

Взаимное обучение — это основной инструмент, взятый PEMPAL на вооружение. Взаимное обучение представляет собой действенный, хорошо зарекомендовавший себя подход к развитию индивидуальных способностей специалистов и потенциала организаций. Участники ведут совместную работу в рамках очных встреч и в удаленном режиме с целью обмена знаниями и выработки подходов к решению общих проблем в сфере УГФ. Такой обмен информацией и обсуждение общих проблем и путей их решения облегчаются благодаря взаимоотношениям между отдельными членами и странами, которые со временем возникают в рамках регулярного взаимодействия при поддержке PEMPAL. В отличие от традиционных подходов к обучению, участники сами формируют свои планы мероприятий и выступают в качестве экспертов в рамках тематических экспертных групп, и таким образом они не только получают, но и сами предоставляют техническое содействие.

Деятельность PEMPAL организована в рамках трех тематических сообществ специалистов-практиков (практикующие сообщества — ПС), деятельность которых сосредоточена на вопросах бюджета, казначейства и внутреннего аудита (бюджетное сообщество (БС), казначейское сообщество (КС) и сообщество по внутреннему аудиту (СВА)). В каждом ПС свой состав членов. Деятельность всех ПС осуществляется на основе сформированных по инициативе членов ПС планов мероприятий, отражающих основные приоритеты стран-участниц в области УГФ. Планы мероприятий ПС предусматривают создание знаний и обмен знаниями в рамках очных и виртуальных встреч, проведение ознакомительных визитов, разработку информационно-аналитических продуктов («продуктов знаний»). Обмен информации осуществляется через общедоступный сайт на трех официальных языках сети: английском, русском и боснийском-хорватском-сербском.

www.pempal.org/ru

Первая стратегия PEMPAL на 2012-2017 годы служила ориентиром для деятельности сети с момента ее принятия в июле 2012 года до завершения реализации в июне 2017 года. При формировании планов действий практикующие сообщества увязывали свои мероприятия со стратегическими ценностями и целями PEMPAL.

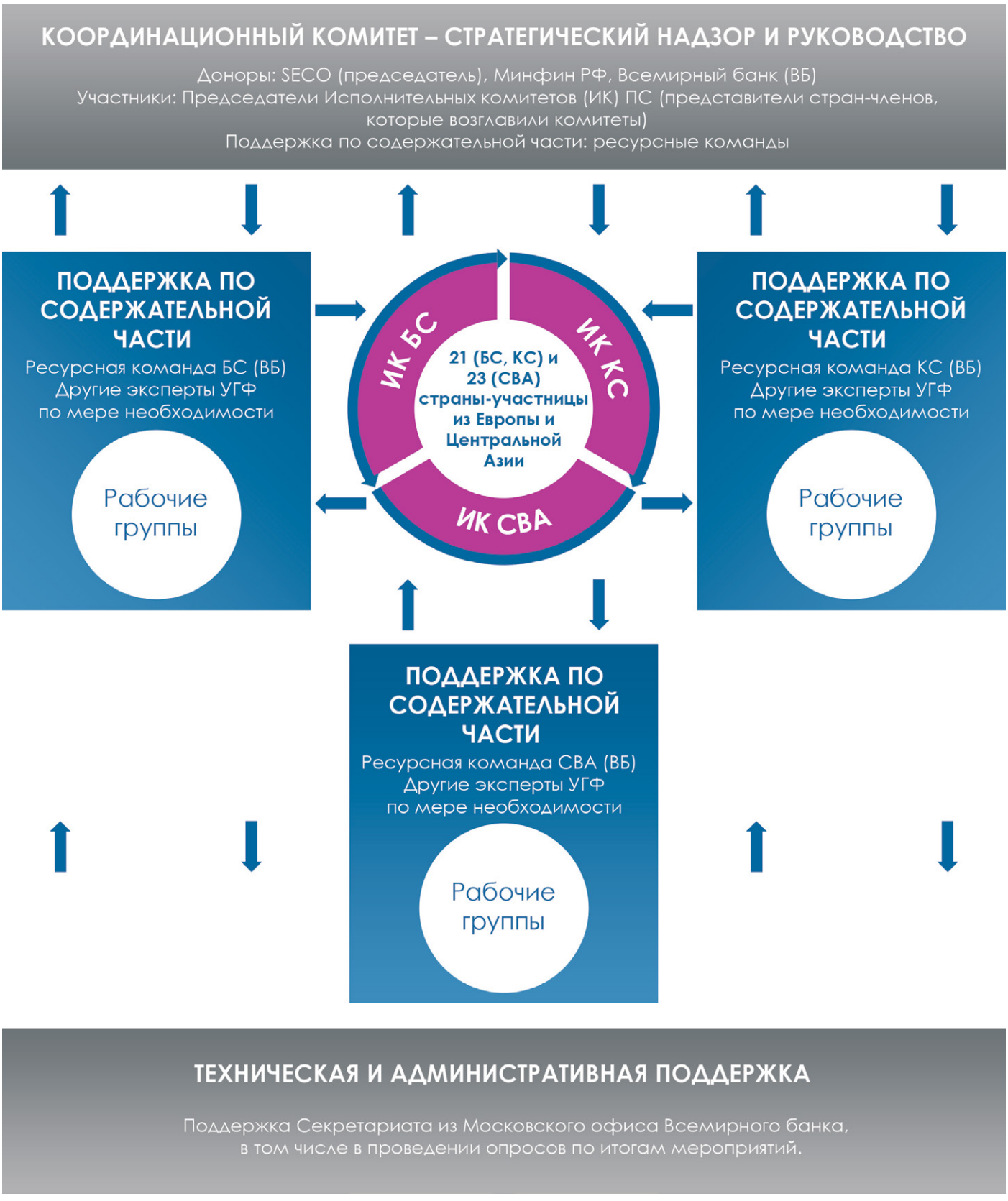
www.pempal.org/ru/strategy

1 Частичное членство – участвует только в одном практикующем сообществе (СВА).

Установленная в стратегии цель высшего уровня определялась как повышение эффективности и результативности использования государственных финансов правительствами стран-членов PEMPAL из региона Европы и Центральной Азии в результате применения новой практики УГФ. Достижение этой цели предполагалось за счет формирования и поддержания устойчивой профессиональной платформы по управлению государственными финансами, на базе которой отдельные члены взаимодействуют друг с другом в целях развития своего потенциала и создания возможностей для обмена знаниями и проведения сравнительного анализа между странами. Направление деятельности PEMPAL задали четыре плановых задачи стратегии и поддерживающие их действия. Для оценки выполнения задач и действий был предусмотрен комплекс ключевых показателей эффективности наряду с несколькими способами проверки достижения значений показателей. На **рисунке 1** в обобщенном виде показана стратегическая рамочная основа деятельности PEMPAL на 2012—2017 годы.

РИСУНОК 1: РАМОЧНАЯ ОСНОВА СТРАТЕГИИ PEMPAL НА 2012—2017 ГОДЫ

РИСУНОК 2: СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ PEMPAL



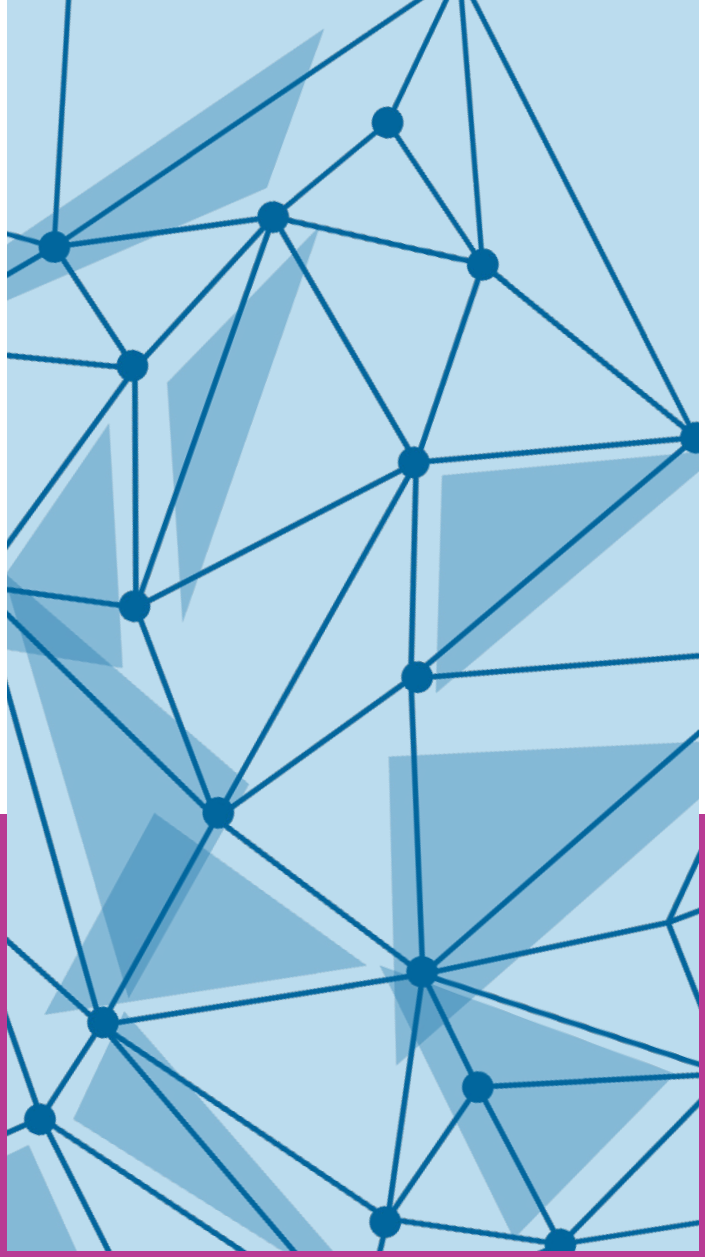
Структура управления PEMPAL представлена выше на рисунке 2. Она включает в себя следующие элементы:

- Три тематических практикующих сообщества, во главе каждого из которых стоит исполнительный комитет, сформированный на добровольной основе из представителей стран — членов PEMPAL. Исполнительные комитеты управляют сетью и координируют ее работу от имени членов сети.
- Координационный комитет в составе председателей / заместителей председателей ПС, а также представителей доноров, который обеспечивает стратегический контроль и руководство.
- Технические ресурсные команды, которые предоставляются Всемирным банком и другими донорами и оказывают помощь исполнительным комитетам ПС в разработке и реализации планов деятельности, формируемых на основе предложений членов ПС и утверждаемых Координационным комитетом.
- Секретариат, который обеспечивает административную и организационную поддержку сети PEMPAL.

На протяжении срока действия Стратегии программа PEMPAL получала существенную поддержку от своих партнеров из числа доноров. В их числе: Всемирный банк (ВБ), Государственный секретариат Швейцарии по экономическим делам (SECO), Министерство финансов Российской Федерации, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Национальная академия экономики и финансов Нидерландов. Программа финансируется через мультидонорский траст-фонд (МДТФ), который находится под управлением Всемирного банка и формируется за счет средств взносов двух основных доноров: SECO и Министерства финансов Российской Федерации.

В настоящем отчете обобщаются результаты, достигнутые PEMPAL за период действия первой стратегии на 2012—2017 годы. Структура отчета следует логике стратегической рамочной основы, использовавшейся в рассматриваемый период. Источники данных: годовые отчеты PEMPAL, отчет о результатах среднесрочного обзора хода реализации стратегии, данные опросов о качестве мероприятий и других актуальных опросов, а также данные, сохранившиеся за период реализации стратегии в архивах Секретариата. Используемые данные в большинстве случаев охватывают 2012—2017 календарные годы (к.г.) в соответствии с практикой, использовавшейся в годовых отчетах PEMPAL за рассматриваемый период. При этом следует отметить, что точный период, охваченный стратегией, был определен в финансовых годах (ф.г.) 2013—2017 (июль 2012 — июнь 2017 г.) в соответствии с финансовым циклом в организациях-донорах. В связи с этим, часть финансовых показателей представлена за финансовые, а не календарные годы.

Roman
Artyukhin
Russian Federation



2

ВОЗДЕЙСТВИЕ PEMPAL НА ПРАКТИКУ УГФ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ

Со временем сеть PEMPAL превратилась в важный инструмент, поддерживающий совершенствование управления государственными финансами (УГФ) в странах-членах из региона ЕЦА. Участие в PEMPAL помогало центральным финансовым ведомствам вносить улучшения в таких ключевых функциональных сферах, как бюджет, казначейство и внутренний аудит. Согласно информации от стран-членов, знания, полученные через PEMPAL, используются для разработки стратегий по реформированию систем УГФ и планов по реализации стратегий, совершенствования правовой базы, модернизации бизнес-процессов, методологий и информационных систем, а также для развития потенциала в сфере обучения и формирования необходимых навыков.

С учетом методологических трудностей, связанных с измерением влияния мероприятий по обмену знаниями, занимающих центральное место в деятельности PEMPAL, основными инструментами для фиксирования воздействия, оказываемого PEMPAL на практику УГФ, были различные опросы и сбор информации о примерах успешной практики.

Осенью 2017 года в рамках PEMPAL был проведен специальный опрос для сбора мнений руководителей учреждений, пользующихся результатами деятельности PEMPAL[2], т.е. министерств финансов и казначейств стран-членов PEMPAL, о воздействии, оказываемом программой. Более 60% респондентов оценили воздействие PEMPAL на состояние систем УГФ в своих странах как высокое, и ни один из респондентов не оценил его как низкое (**график 1**).

Более детальное изложение примеров воздействия работы PEMPAL содержится в опубликованных в 2017 году «Историях успеха». Были разработаны два вида историй успешного внедрения

ГРАФИК 1: ВОЗДЕЙСТВИЕ PEMPAL НА СОСТОЯНИЕ СИСТЕМ УГФ

новой практики. Тематические истории охватывают примеры влияния, оказанного деятельностью отдельных тематических групп, функционирующих в рамках ПС. В описаниях успешной практики отражены такие темы, как бюджетная прозрачность (БС и совместно все ПС), программно-целевое бюджетирование (БС), использование информационных технологий в казначейских операциях (КС), информационно-аналитические продукты (продукты знаний) по теме внутреннего аудита (СВА). Истории успеха по тематическим направлениям дополнялись набором конкретных примеров воздействия PEMPAL на состояние реформ в сфере УГФ по отдельным странам (Албания, Беларусь, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова и Российская Федерация) с охватом тем, находившихся в центре внимания практикующих сообществ PEMPAL. Краткое изложение основных пунктов всех историй успеха приводится в **Приложении 2**. Полностью опубликованные истории успеха доступны на сайте программы по ссылке ниже.

www.pempal.org/ru/success_stories

2 Опрос, проводившийся в сентябре—ноябре 2017 г. Анкеты были направлены в адрес высшего руководства министерств финансов всех стран-членов сети. В тех случаях, когда национальные казначейства не входят в структуру министерств финансов, дополнительные вопросы также направлялись в адрес руководства национальных казначейств. Были получены ответы от 19 стран.

РИСУНОК 3: ИЗМЕНЕНИЯ В ДОСТУПНОСТИ «БЮДЖЕТОВ ДЛЯ ГРАЖДАН»: СТРАНЫ-ЧЛЕНЫ PEMPAL

Страна	2015	2017
Албания		
Армения	Не включено в МБП	
Азербайджан		
Беларусь	Не включено в МБП	
Босния и Герцеговина		
Болгария		
Хорватия		
Чехия		
Грузия		
Венгрия		
Казахстан		
Косово	Не включено в МБП	
Кыргызская Республика		
Македония		
Молдова		
Черногория	Не включено в МБП	
Румыния		
Российская Федерация		
Сербия		
Таджикистан		
Турция		
Украина		
Узбекистан	Не включено в МБП	
Доступны для общественности (кол-во стран-членов PEMPAL)	**8**	**11**

Доступны для общественности

Не готовятся

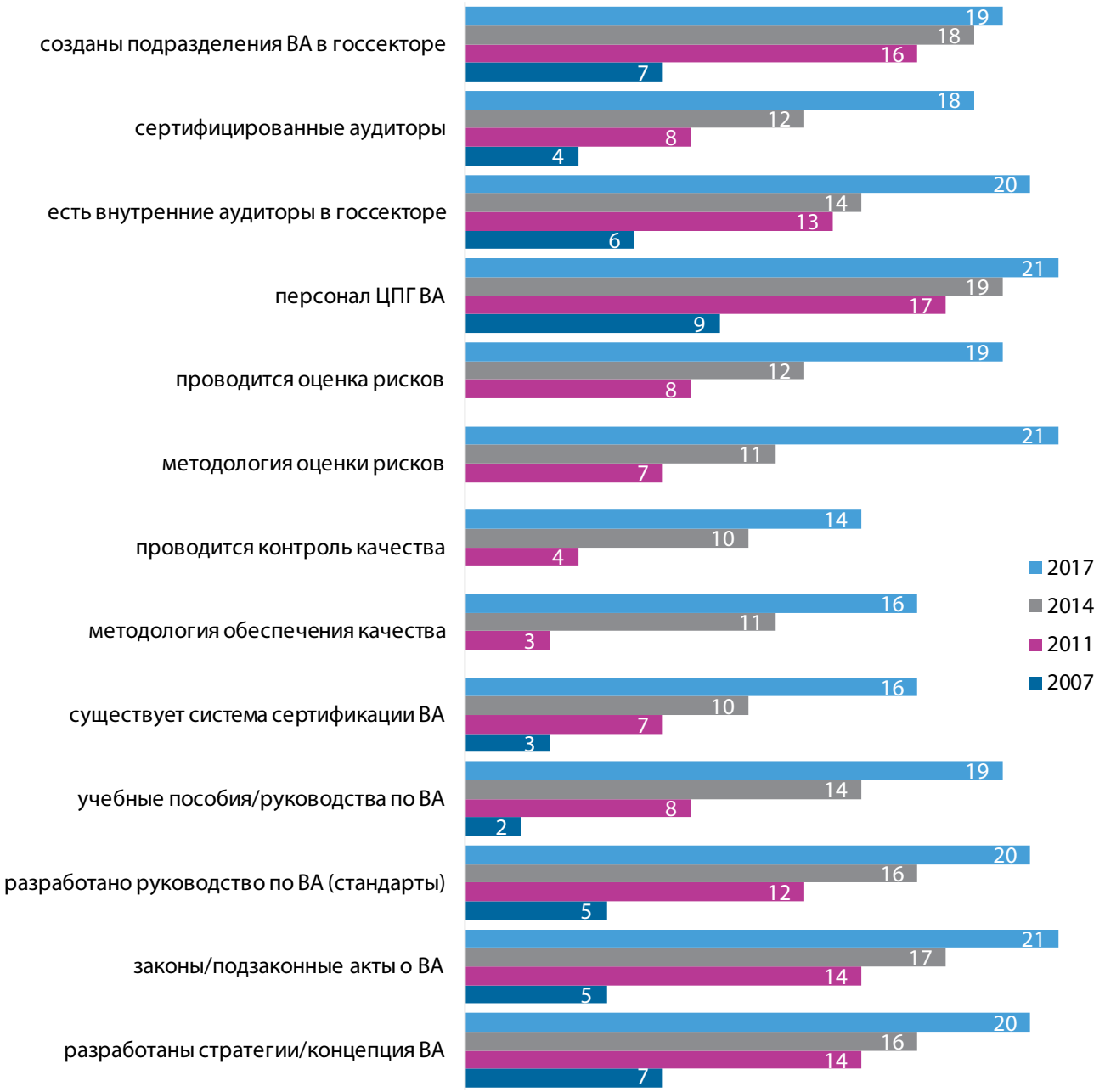
Готовятся, но недоступны для общественности или публикуются с опозданием

По одному важному тематическому направлению информация о воздействии PEMPAL доступна из данных международной оценки, а именно, Обзора открытости бюджетов, проводимого Международным бюджетным партнерством (МБП). Сотрудничество между бюджетным сообществом PEMPAL и МБП установилось после состоявшегося в 2014 году пленарного заседания всей сети, посвященного вопросам прозрачности бюджета. Созданная БС тематическая группа по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета применила оценки, использованные МБП в Обзоре открытости бюджетов, для проведения сравнительного анализа, а также в качестве ориентира при определении мероприятий по проведению реформ. В результате деятельности рабочей группы был внесен ряд улучшений в сфере прозрачности бюджетов, в частности в области подготовки бюджетов для граждан. Эти улучшения можно отнести непосредственно на счет работы PEMPAL. В состав Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, образованной БС в 2015 году, входят министерства финансов 15 стран (всего в БС представлена 21 страна). Участники рабочей группы выявили 10 проблем, возникающих при подготовке бюджетов для граждан, после чего ресурсная команда БС подготовила подборку рекомендаций по возможным способам решения этих проблем на основе мнения экспертов и международного опыта. Этот материал был оформлен в виде «продукта знаний», который стал подспорьем при проведении реформ в странах-членах. Согласно предварительным результатам оценки, проведенной МБП (**рисунок 3**), данная работа существенно повлияла на доступность бюджетной информации в странах региона. Следует отметить, что этот продукт знаний получил весьма положительную оценку экспертов ряда организаций, в том числе ОЭСР, МБП, Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT) и Института государственных финансов (Хорватия). Более того, Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета получила приглашение представить этот продукт знаний на вебинаре, проведенном Центром передовой практики в области финансов (Словения), в ходе симпозиума, организованного ОЭСР.

В отсутствие других регулярных международных оценок по тематическим направлениям практикующих сообществ PEMPAL для выявления информации о воздействии, оказываемом мероприятиями ПС на практику УГФ в странах-членах, применялись внутренние программные опросы. Наибольший опыт в проведении опросов об оказываемом воздействии накоплен в сообществе по внутреннему аудиту: СВА провело четыре таких опроса за 10 лет существования сообщества. Бюджетное и казначейское сообщества провели первые внутренние опросы об оказываемом воздействии только в конце срока действия стратегии.

Результаты опросов СВА показывают, что за годы реализации стратегии страны-члены продемонстрировали впечатляющие достижения, как с точки зрения разработки методологий ВА, так и в отношении количества подразделений внутреннего аудита и подготовленных внутренних аудиторов (график 2). Эти успехи относятся на счет деятельности СВА, поскольку создание сообщества по внутреннему аудиту совпало со временем, когда большинство стран-участниц сообщества только начинали прорабатывать концепцию государственного внутреннего аудита, которого в прошлом в рамках административных механизмов не существовало.

ГРАФИК 2: КОЛИЧЕСТВО СТРАН, В КОТОРЫХ…



Таким образом, СВА сыграло уникальную роль в том смысле, что оно ознакомило членов сообщества с ролью и функциями внутреннего аудита и оказало поддержку на начальном этапе его становления в странах региона. В отчете о результатах опроса особо отмечались страны, которые в 2007 году демонстрировали скромные результаты, а за последние несколько лет почти сравнялись с такими странами-членами ЕС, как Хорватия, Румыния, Болгария и Венгрия, где реформы начались гораздо раньше. В число таких «лидеров десятилетия» вошли Армения, Сербия, Таджикистан, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Македония, Молдова, Черногория, Россия, Турция и Украина. Следует отметить, что список лидеров включает не только страны, представленные в исполнительном комитете СВА, но и страны, наиболее активно выступающие в качестве принимающей стороны при проведении мероприятий СВА, а это Армения, Россия, Молдова, Украина, Грузия, Кыргызская Республика, Албания, Македония и Черногория. Во **врезке 1** показаны последние примеры воздействия, предоставленные членами СВА.

Бюджетное сообщество провело первую самооценку оказываемого воздействия в начале 2017 года. Четыре из 18 стран, заполнивших анкеты в соответствующем опросе, отметили, что деятельность БС оказала «значительное воздействие» (самая высокая степень воздействия), 10 страны указали на «высокое воздействие» (вторая категория), и еще 4 страны отметили, что воздействие было умеренным. Ни одна из стран не указала, что воздействие было слабым. На **графике 3** показаны тематические направления, по которым зафиксировано влияние деятельности БС.

Подход казначейского сообщества к проведению своей первой оценки оказываемого воздействия (май 2017 года) был ближе к методу качественной оценки. 13 стран ответили на вопросы анкеты во время пленарного заседания КС в Вене. Все респонденты отметили, что деятельность КС оказала влияние на состояние систем УГФ в их странах, при этом 11 стран представили конкретные примеры такого воздействия. Во **врезке 2** описан конкретный пример влияния деятельности КС в одной стране. Использованный КС подход схож с тем, который применялся при проведении оценки в рамках среднесрочного обзора в 2015 году, когда шесть стран-участниц БС и 10 стран-участниц КС представили конкретные примеры воздействия, оказанного деятельностью соответствующих сообществ, а 12 стран, представленных в СВА, указали на значительное воздействие мероприятий СВА[3].

ГРАФИК 3: КОЛИЧЕСТВО СТРАН, УКАЗАВШИХ, ЧТО ОНИ ПОЛЬЗУЮТСЯ РЕЗУЛЬТАТАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БС ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ РЕФОРМ

3 См. здесь www.pempal.org/ru/events/заседание-руководства-pempal-среднесрочный-обзор-стратегии-pempal-на-2012-17-гг-обсуждение

ВРЕЗКА 1: ВОЗДЕЙСТВИЕ, ОКАЗЫВАЕМОЕ ПРОДУКТАМИ ЗНАНИЙ СВА

Представители Кыргызской Республики, Казахстана, Албании и Армении поделились опытом использования в своих учреждениях продуктов знаний, разработанных СВА.

Представитель Албании **Невила Пичири** рассказала, что в Албании принято Руководство по оценке качества внутреннего аудита, разработанное по образцу соответствующего руководства СВА. Уже проводятся внешние оценки качества аудита, и их результаты используются для формулирования полезных рекомендаций для подразделений внутреннего аудита. Албания добилась определенных успехов в улучшении взаимодействия между высшим органом финансового контроля (ВОФК), подразделениями внутреннего аудита и финансовой инспекцией. Для этих целей использовались рекомендации Рабочей группы по взаимоотношениям между органами внутреннего аудита, финансовой инспекции и внешнего аудита (RIFIX), а также было подписано Соглашение о сотрудничестве между органами внутреннего аудита, финансовой инспекцией и внешними аудиторами. Кроме того, был подписан документ о функционировании комитетов по внутреннему аудиту, который способствовал повышению эффективности ВА. Принятые меры позволили Албании достичь не только количественного прогресса, зафиксированного опросом СВА, но и совершить качественный скачок с точки зрения соответствия функционирования службы ВА международным стандартам.

Представитель Армении **Эдгар Мкртчян** подчеркнул следующие характеристики продуктов знаний: они полезны, применимы, основаны на передовой практике и актуальны в текущем контексте проведения реформ. Вот несколько примеров, как продукты знаний СВА в настоящее время используются в Армении: руководство по оценке качества и шаблон оценки рисков при планировании внутреннего аудита в организациях государственного сектора использовались при реформировании системы внутреннего аудита; концепция взаимоотношений между органами внутреннего аудита, финансовой инспекции и внешнего аудита (Концепция RIFIX) использовалась при реформировании органов финансовой инспекции.

Представитель Кыргызской Республики **Замира Оморова** подчеркнула, что в Кыргызстане использовали все шесть брошюр, подготовленных СВА. Эти материалы помогли в разработке и применении/реализации руководства по обучению внутренних аудиторов; программ профессионального развития; учебных материалов и тестов для сдачи квалификационных экзаменов работниками подразделений ВА; соглашения «О сотрудничестве между Министерством финансов и Счетной палатой в области внутреннего аудита»; руководства по формированию программ обеспечения качества ВА; руководства по проведению ВА (пересматривается); шаблона оценки рисков при планировании аудита (запланирован к разработке).

Представитель Казахстана **Арман Бектурова** также подтвердила большую ценность имеющихся продуктов знаний. Она отметила, что кейсы, подготовленные СВА, использовались при разработке методов оценки эффективности ВА; правил и процедур ВА, относящихся к проверке, повторной оценке, составлению анкет и контрольных листов; правил сертификации аудиторов в государственном секторе; программ обучения; а также типовой системы управления рисками.

ВРЕЗКА 2: ВЛИЯНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КС НА ФОРМУЛИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ (ИСУГФ) В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Мероприятия КС сыграли важную роль в формировании информационной базы для разработки Минфином Республики Беларусь концепции модернизации ИСУГФ. В настоящее время министерство разрабатывает детальный проект новой системы.

Андрей Нарчук, начальник департамента перспективного развития, отметил: «*…знания, полученные от коллег во время пленарных заседаний КС и ознакомительных визитов, помогли нам усовершенствовать технические требования для детального проекта будущей ИСУГФ*».

Первое мероприятие, которое необходимо упомянуть в данном контексте, — пленарный семинар КС, состоявшийся в 2012 году в Российской Федерации. Семинар дал Минфину Республики Беларусь возможность обсудить с Федеральным казначейством России российский опыт успешной модернизации казначейской информационной системы – одной из крупнейших в мире.

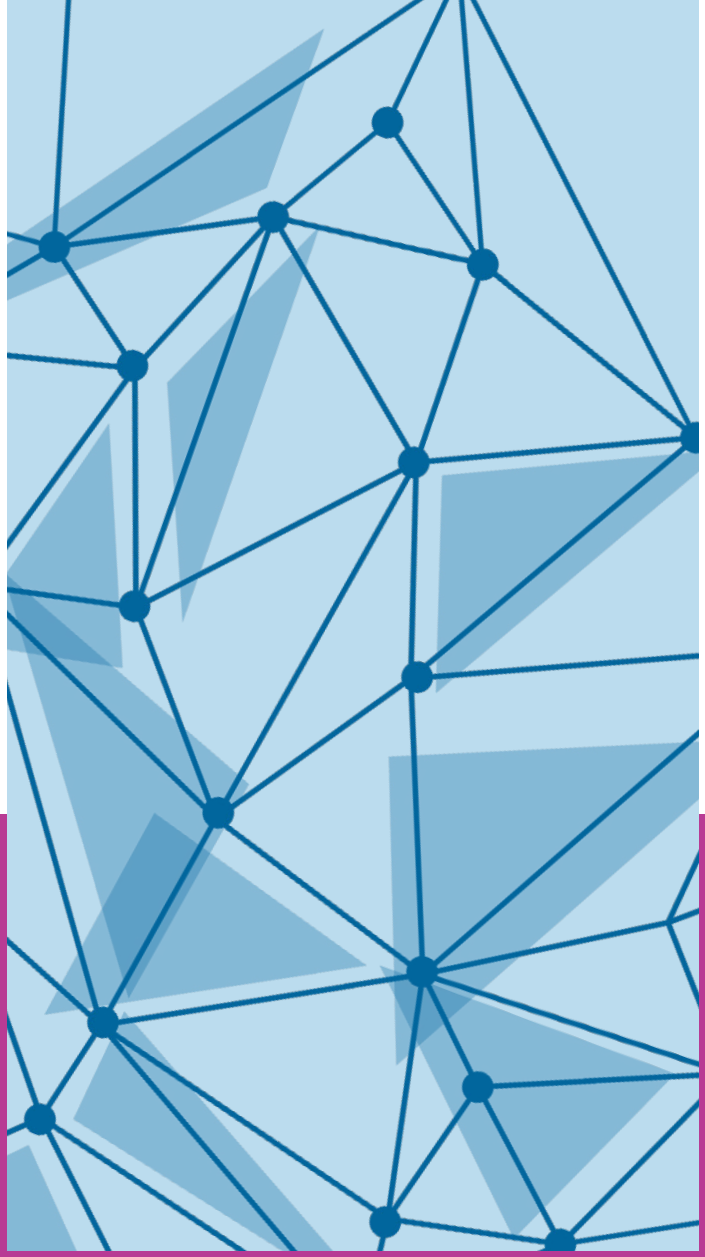
«*Это было очень открытое и продуктивное обсуждение. Мы многое узнали о технических аспектах системы, но не менее важными были советы представителей федерального казначейства об управлении проектом, а также о методологических и функциональных изменениях в казначейских операциях, которые необходимо принимать во внимание*», — вспоминает **г-н Нарчук**. Визит также способствовал углублению сотрудничества между казначействами двух стран: вскоре после визита было подписано соглашение о сотрудничестве, которое открыло путь для более регулярного обмена делегациями.

В начале 2014 года Минфин Республики Беларусь завершил работу над Концепцией модернизации ИСУГФ и пригласил коллег из КС приехать в Минск, чтобы высказать свои мнения и дать профессиональные советы по этому документу. Семинар состоялся в октябре 2014 года и собрал 37 специалистов из министерств финансов 10 стран, представленных в тематической группе КС по использованию информационных технологий в казначейских операциях.

Вспоминает **Тамара Грузинская**, заместитель главы казначейства: «*Мы представили нашу систему коллегам. Казначейская система Республики Беларусь считается сильной системой, обеспечивающей эффективный процесс исполнения бюджета, но мы планируем переход к использованию комплексной современной ИСУГФ параллельно с реформированием системы УГФ. Мы рассказали о том, какой мы видим будущую систему и пояснили, что в настоящее время эксплуатируется несколько систем, которые были разработаны силами министерства (некоторые из них 10-15 лет назад) и функционируют на устаревшей технологической платформе с использованием множества комплектов программного обеспечения и баз данных. Мы осознаем, что возможности дальнейшего развития системы на существующей платформе ограничены и необходима модернизация. Члены рабочей группы изучили концепцию и сочли наши планы весьма амбициозными. Они дали нам целый ряд ценных советов, в основном касавшихся предпосылок, которые должны быть созданы и скоординированы со всеми заинтересованными сторонами (классификации бюджета, единый план счетов, техническая инфраструктура и т.д.) до запуска проекта новой системы*».

В мероприятии также принял участие Джем Денер, ведущий эксперт Всемирного банка по использованию информационных технологий в сфере УГФ. Его присутствие позволило Министерству финансов и Центру информационных технологий при Минфине ознакомиться с дополнительными идеями относительно разработки дизайна системы и оценки потребностей в части кастомизации предлагаемых на рынке готовых продуктов.

Muzaffar Rasulov



3

PEMPAL – ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПЛАТФОРМА ДЛЯ ОБМЕНА ЗНАНИЯМИ В ОБЛАСТИ УГФ, ВЫСОКО ОЦЕНИВАЕМАЯ УЧАСТНИКАМИ СЕТИ

Сеть PEMPAL сформировалась как профессиональная платформа для обмена знаниями в области УГФ. Существуют убедительные доказательства получения новых и совершенствования имеющихся знаний о практике УГФ благодаря участию в работе PEMPAL. Также имеются факты, подтверждающие высокий уровень удовлетворенности индивидуальных участников возможностями для обмена знаниями и обучения, предоставляемыми в рамках сети.

В уже упоминавшемся опросе, проведенном осенью 2017 года, были собраны мнения руководителей учреждений, пользующихся результатами деятельности PEMPAL, относительно влияния, оказываемого программой на способность отдельных участников возглавлять или осуществлять реформы в сфере УГФ в своих странах. Более 60% респондентов оценили степень такого влияния как высокую, с небольшими вариациями в средних оценках по практикующим сообществам, как это видно из **графика 4**[4].

Результаты опроса[5] подтверждаются многочисленными цитатами из высказываний и письмами поддержки от ведущих руководителей финансовых ведомств, в которых содержится признание вклада PEMPAL в повышение навыков, знаний и профессионализма специалистов, занимающихся вопросами УГФ в странах-членах. Во **врезке 3** приводится ряд таких высказываний.

Мнения руководителей совпадают с мнениями непосредственных участников мероприятий PEMPAL. На индивидуальном уровне участники высоко оценивают возможности, предоставляемые в рамках сети. Данные опросов о качестве мероприятий показывают, что до конца срока реализации стратегии наблюдался неуклонный рост оценок возможностей учиться на опыте своих коллег (**график 5**).

ГРАФИК 4: ВОЗДЕЙСТВИЕ PEMPAL НА РАЗВИТИЕ СПОСОБНОСТЕЙ ПЕРСОНАЛА

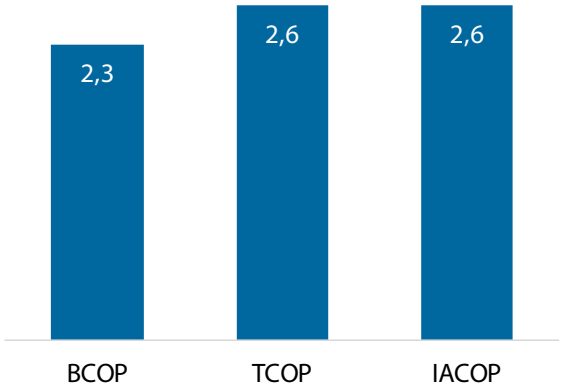
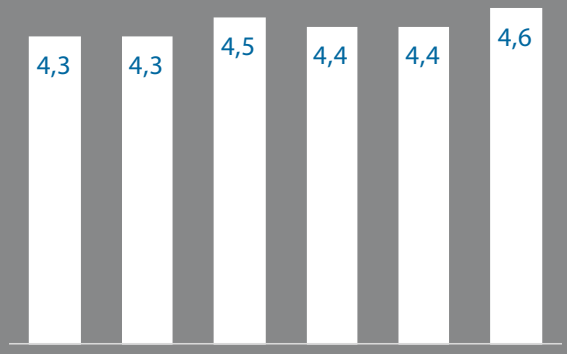


ГРАФИК 5: УЧАСТНИКИ ВЫСОКО ЦЕНЯТ ВОЗМОЖНОСТЬ УЧИТЬСЯ НА ОПЫТЕ КОЛЛЕГ



4 Используемая в опросе шкала: 1 — низкий, 2 — средний, 3 — высокий.

5 На основании данных стандартного электронного опроса по итогам мероприятия, проводившихся Секретариатом PEMPAL после каждого очного мероприятия. В данном отчете заголовки графиков на основе данных опроса отмечены звездочкой (*). Суммарные данные об ответах на все стандартные вопросы анкеты содержатся в Приложении 4.

РИСУНОК 4: НЕПРЕРЫВНЫЙ ЗАМКНУТЫЙ ЦИКЛ ОБУЧЕНИЯ И ПРАКТИКИ

Источник: Wenger-Trayner

ВРЕЗКА 3: МНЕНИЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПОЛЬЗУЮЩИХСЯ РЕЗУЛЬТАТАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ PEMPAL

Мы полагаем, что опыт, приобретенный нашими сотрудниками во время мероприятий, организованных под эгидой PEMPAL, оказывает весьма позитивное влияние как с точки зрения расширения у сотрудников горизонта видения, лучшего понимания процессов и совершенствования управления этими процессами, так и в плане их способности управлять осуществлением реформ.

— Министерство финансов Азербайджана

Участие в мероприятиях PEMPAL повышает уровень знаний сотрудников Минфина. Демонстрация конкретных примеров практической реализации концепций реформирования УГФ помогает нашим сотрудникам развивать практическое и творческое отношение к деятельности, направленной на продвижение подобных реформ в нашей стране. В результате проведения встреч тематических групп проясняются многие проблемные вопросы, с которыми сталкиваются наши специалисты, даются разъяснения и рекомендации представителями стран, обладающих опытом в проведении соответствующих реформ, а также экспертами в области программно-целевого бюджетирования, бухгалтерского учета и финансовой отчетности в государственном секторе, использовании ИТ в казначейских операциях и в бюджетном процессе, управлении ликвидностью, применении бюджетных правил, доступности бюджетных документов для граждан, консолидации бюджета, формировании законодательной, нормативной регуляторной и процессуальной базы для внутреннего аудита и внутреннего контроля, а также в других областях. Эти рекомендации помогали нашим специалистам двигаться вперед. Наша особая благодарность принадлежит ресурсной команде PEMPAL.

— Министерство финансов Республики Беларусь

Мероприятия PEMPAL, в ходе которых мы всегда приобретаем новые знания и знакомимся с передовой практикой в различных сферах УГФ, а также обмениваемся опытом с представителями других стран-членов, чрезвычайно полезны, поскольку они способствуют развитию компетентностей сотрудников Министерства финансов и казначейства Боснии и Герцеговины, необходимых для управления и (или) осуществления реформ в области УГФ. Деятельность рабочей группы по программно-целевому бюджетному планированию особенно полезна для нас, поскольку наша страна также проводит реформы в области программного бюджетирования. Например, знания и официальные материалы, полученные на парижской встрече данной рабочей группы, были взяты за основу при осуществлении новых мероприятий. В начале 2017 года мы провели рабочие совещания со всеми учреждениями (бюджетополучателями) БиГ, на которых уточнили структуру программ и установили четкую связь между стратегическими/среднесрочными документами. В настоящее время мы работаем над поправками к органическому законодательству о бюджете и готовим пакет подзаконных актов для официального введения программно-целевого бюджетирования (в настоящее время он является основным компонентом процесса представления бюджетной информации).

— Министерство финансов Боснии и Герцеговины

Длительное плодотворное сотрудничество в рамках программы позволило сотрудникам министерства не только получить новые знания, но и сформировать навыки для поиска совместных решений в рамках деятельности рабочих групп, в состав которых входят сотрудники министерств финансов 15—-20 стран.

— Министерство финансов Российской Федерации

Семинары, очные обучающие мероприятия, веб-конференции и другие мероприятия PEMPAL способствуют развитию потенциала сотрудников казначейства. Приобретение знаний и опыта в ходе мероприятий PEMPAL — это уникальная возможность и чрезвычайно ценный опыт для сотрудников казначейства.

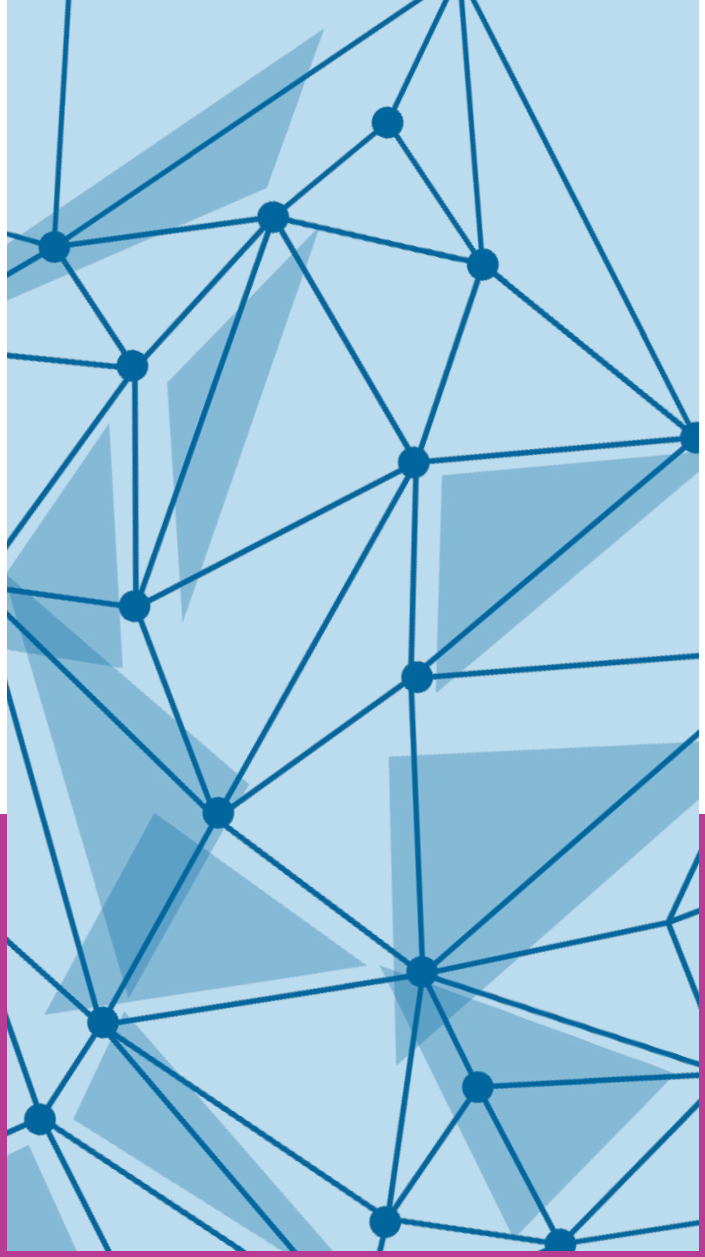
— Министерство финансов Грузии

Мероприятия PEMPAL положительно влияют на уровень способностей сотрудников Министерства финансов Кыргызстана. Участвуя в этих мероприятиях, сотрудники Минфина повышают свои знания и впоследствии успешно применяют их в ходе текущей работы. Кроме того, эти мероприятия стали превосходной площадкой для детального обсуждения проблемных вопросов. В ходе этих дискуссий сотрудники нашего министерства приобретают качественные теоретические знания, которые впоследствии применяют на практике в Кыргызской Республике. Участие представителей министерства в деятельности рабочих групп по программно-целевому бюджетному планированию и по обеспечению прозрачности бюджета помогает им выявлять сильные стороны систем УГФ, действующих в других странах, в целях последующего внедрения соответствующей практики в своей стране.

— Министерство финансов Кыргызской Республики

Источник: опрос по теме влияния, оказываемого деятельностью PEMPAL, сентябрь 2017 года

OECD



4

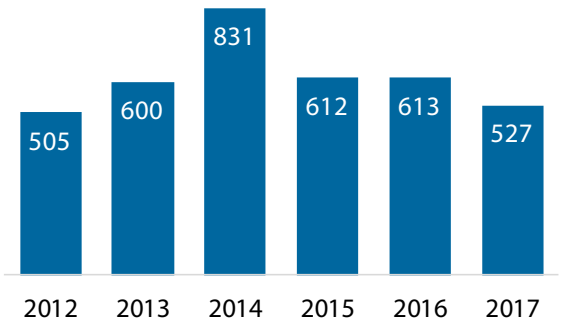
РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: ПРОВОДИМАЯ РАБОТА БЫЛА СОСРЕДОТОЧЕНА НА ПРИОРИТЕТАХ СТРАН-УЧАСТНИЦ СЕТИ В СФЕРЕ УГФ

Механизмы, созданные в рамках PEMPAL для рассмотрения тем, представлявших приоритет с точки зрения правительств стран-участниц сети, успешно применялись в течение всего периода реализации Стратегии. Мероприятия ПС проводились на базе планов действий, составленных с учётом интересов стран-участниц, и акцентировали тематические приоритеты в сфере УГФ, выбранные их участниками. Для определения таких тематических приоритетов ПС использовали очные консультации и опросы членов. Исходный перечень приоритетных тем обсуждался на ежегодном совместном заседании исполкомов ПС. Было отмечено, что темы, обозначенные ПС в ходе внутренних процессов, соответствовали приоритетным направлениям совершенствования систем УГФ в регионе Европы и Центральной Азии, которые были выявлены во время внутреннего исследования Всемирного банка, проводившегося примерно в то же время.

Процессы определения приоритетных направлений работы одинаковы во всех ПС, и состоят из ряда подходов, включающих в себя отбор наиболее востребованных тем для вынесения на более масштабные мероприятия; заседания рабочих групп и учебно-ознакомительные поездки организуются по темам, пользующимся не столь широким интересом. Окончательный выбор проводится комбинированно, то есть путём проведения голосования среди членов и отбора/утверждения исполнительными комитетами ПС.

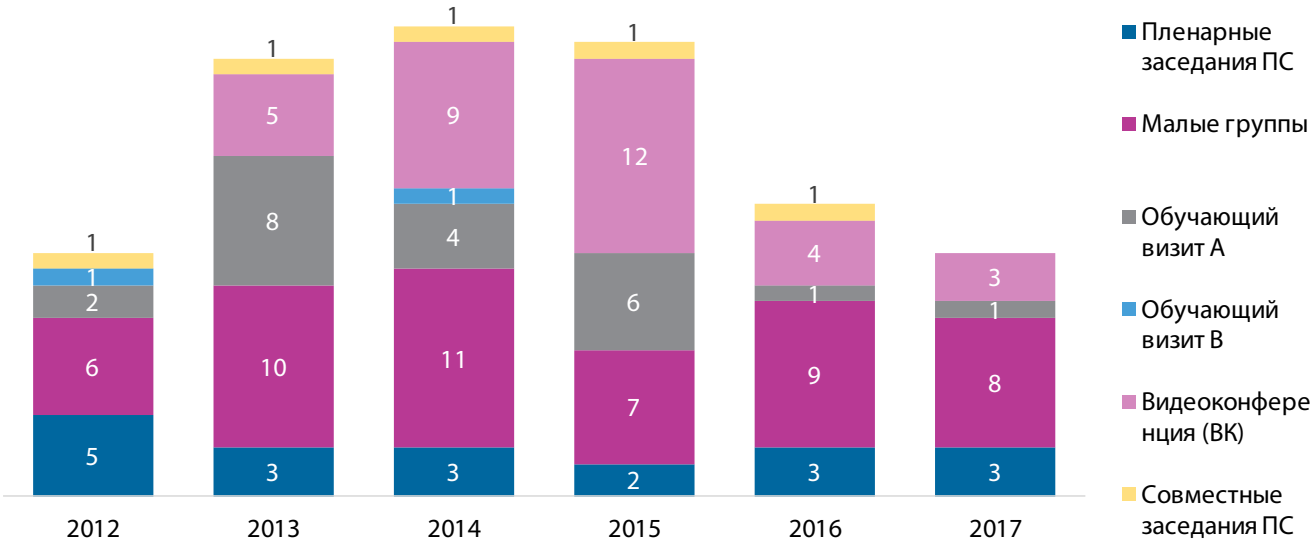
За период с 2012 по 2017 календарный год в рамках PEMPAL было организовано 132 тематических мероприятия, прошедших в различных форматах; в них в совокупности приняли участие 3688 человек из стран-участниц сети. Основной формой общения стали очные встречи, что было особенно важно на начальном этапе формирования ПС. Три четверти всех мероприятий (99) прошли в этом формате; со временем более активно стали применяться виртуальные форматы. Наиболее востребованным форматом стали тематические заседания малых групп (39% от общего числа мероприятий). За прошедшее время каждое ПС сформировало несколько тематических рабочих групп; в них вошли представители стран, которых интересовали общие темы. Очные заседания тематических групп дополнялись тематическими видеоконференциями (25% от общего числа мероприятий); данный формат нашёл особенно широкое применение в середине рассматриваемого периода, но в последние годы, с завершением деятельности некоторых рабочих групп, стал применяться реже. В середине рассматриваемого периода популярным форматом были также ознакомительные поездки (17% от общего числа мероприятий). Все три ПС на протяжении всего периода следовали практике проведения ежегодных пленарных заседаний, позволявших собирать всех членов ПС и информировать их о деятельности рабочих групп, а также более детально рассматривать конкретные проблемы, связанные с реформами. Мероприятия ПС дополнялись ежегодными совместными заседаниями исполнительных комитетов всех трёх ПС, а также пленарным заседанием всей сети PEMPAL, которое прошло в 2014 году. Количество мероприятий и численность их участников в разбивке по годам представлены на **графиках 6** и **7**; как видно из них, наибольшая активность тематических групп пришлась на 2013—2015 годы. Данное обстоятельство объясняется, помимо прочего, неопределённостью перспектив финансирования на период реализации следующей Стратегии, которая ощущалась в последние годы данного периода (2016 и 2017 гг.). С учётом этого ПС в указанные годы предприняли ряд мер, направленных на экономию средств.

ГРАФИК 6: ЧИСЛЕННОСТЬ УЧАСТНИКОВ МЕРОПРИЯТИЙ ИЗ СТРАН-УЧАСТНИЦ



Страны-участницы PEMPAL приняли у себя большое число очных мероприятий (45 из 99); это позволило данным странам сыграть важную роль в формулировании программ этих мероприятий. 19 из 23 стран-участниц приняли у себя не менее одного мероприятия PEMPAL, 13 стран приняли по два и более мероприятия, а 8 стран — по три или более. Наибольшую активность в качестве принимающих сторон продемонстрировали Албания (3 заседания), Армения (3), Беларусь (3), Грузия (5), Венгрия (3), Молдова (3). Российская Федерация (6) и Турция (3).

ГРАФИК 7: МЕРОПРИЯТИЯ PEMPAL С РАЗБИВКОЙ ПО ВИДАМ

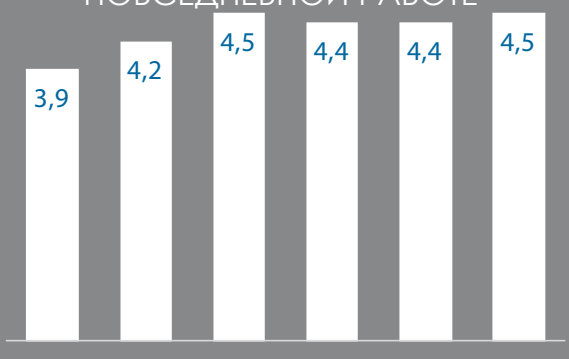


Повестки мероприятий, которые проводились в странах-участницах, обычно отражали проблематику, представляющую интерес для принимающей стороны, и в них специально отводилось время для ознакомления участников с опытом «хозяев» в соответствующих областях. Нередко разделы в повестках таких мероприятий формировались таким образом, чтобы удовлетворять потребности принимающей страны (например, в них включали сессии, на которых стране-хозяйке предоставлялись консультации и рекомендации по конкретным вопросам). Так, во время заседаний тематической группы КС в Минске в 2014 и 2016 годах рассматривалась концепция новой ИСУГФ, разработанная в Беларуси, и проблемы, связанные с переходом к международным стандартам бухгалтерского учета государственного сектора (IPSAS). Принимающие организации также имеют возможность привлекать на мероприятия больше участников со своей стороны, а в ряде сессий участвуют представители руководства. Ход мероприятий освещается в местных СМИ, что позволяет продвигать в принимающей стране реформы в сфере УГФ и распространять информацию о достижениях в данной сфере. Например, первое мероприятие PEMPAL, которое проводилось в Узбекистане в 2017 году, сопровождалось рядом параллельных мероприятий, активно освещавшихся СМИ; это способствовало развитию функции внутреннего аудита в государственном секторе.

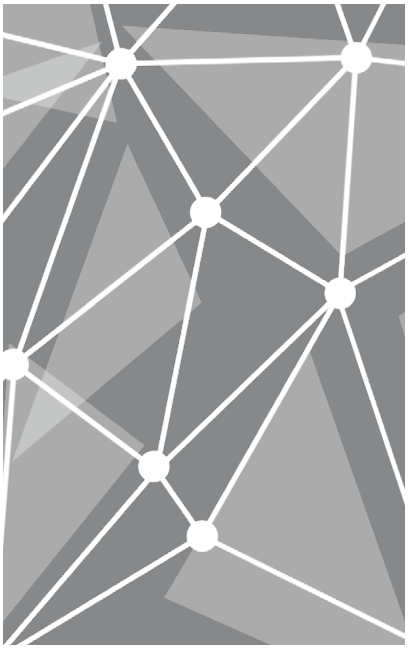
Усилия по подготовке мероприятия с учётом потребностей стран-участниц получили высокую оценку со стороны участников этих событий. В течение рассматриваемого периода по итогам проведённых мероприятий оценки были стабильно высокими и отмечается положительная динамика. В частности, это видно на примере оценок применимости полученных знаний и опыта в повседневной работе и актуальности проблем, которые рассматривались на мероприятиях (см. **графики 8** и **9** ниже).

ГРАФИК 8: АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМ, РАССМОТРЕННЫХ В ХОДЕ МЕРОПРИЯТИЙ

ГРАФИК 9: ПРИМЕНИМОСТЬ ПОЛУЧЕННЫХ ЗНАНИЙ В ПОВСЕДНЕВНОЙ РАБОТЕ



Ниже представлена информация о подходах, которые каждое ПС использовало при рассмотрении вопросов, имеющих приоритет для стран-участниц в сфере УГФ; далее приводятся сведения о совместных мероприятиях всех ПС.



4.1. Бюджетное сообщество (БС)

БС ставит перед собой цель укрепления бюджетной методологии, бюджетного планирования и повышения уровня прозрачности бюджета в странах-участницах PEMPAL. В течение срока реализации Стратегии в ходе ежегодных пленарных заседаний БС обеспечивало обсуждение общих проблем, с которыми сталкиваются страны-участницы. При этом для целенаправленного обсуждения конкретных проблемных вопросов и оказания более адресной помощи странам-участницам в преодолении проблем БС создавало и создаёт рабочие группы в составе некоторых членов сообщества, которые проводят заседания более регулярно:

- рабочая группа по управлению фондом оплаты труда (деятельность была завершена в 2016 ф.г.);
- рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (действует сейчас, начала работу в 2015 ф.г.);
- рабочая группа по программно-целевому бюджетированию и БОР (действует сейчас, начала работу в 2016 ф.г.).

Кроме того, БС тесно сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); главным образом эта работа осуществляется по каналам региональной сети ОЭСР старших должностных лиц, ответственных за бюджет, для стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы (CESEE SBO). В ходе ежегодных заседаний CESEE SBO рассматриваются наиболее приоритетные направления реформ, представляющие интерес для министерств финансов стран региона; эти встречи также служат важной платформой, на которой страны — участницы PEMPAL имеют возможность регулярно представлять свои достижения и делиться опытом реализации реформ с членами другой сети. В период до окончания 2017 года представители БС приняли участие в шести ежегодных заседаниях сети ОЭСР, причём активность их участия со временем повышалась. БС также способствовало участию стран PEMPAL в обследовании ОЭСР, посвящённом анализу практики и процедур бюджетирования.

Тематические приоритеты БС на 2012—2017 годы

В период 2012—2017 годов в основе мероприятий БС были следующие ключевые темы:

- **оттачивание инструментов для эффективного управления в бюджетно-налоговой сфере** с первоначальным акцентом на программно-целевое бюджетирование и выявление проблем и приоритетов стран-участниц в других тематических областях УГФ по мере их возникновения (включая управление ФОТ);
- **повышение уровней прозрачности, ответственности и подотчётности в бюджетной сфере** с особым упором на вопросы бюджетной грамотности и прозрачности бюджета и инициативы в области общественного участия в бюджетном процессе;
- **расширение международного доступа к данным** по странам-участницам PEMPAL благодаря выявлению и распространению передовой практики, относящейся к бюджету, и сравнительному анализу результатов стран, входящих в регион PEMPAL, и находящихся за его пределами (в том числе об открытости бюджета — посредством мониторинга результатов Обзоров открытости бюджета и проведения консультаций с Международным бюджетным партнёрством (МБП) и Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT); о бюджетных правилах и программно-целевом бюджетировании — посредством опросов PEMPAL и ОЭСР и при помощи создания «продуктов знаний» для документального отражения региональных практик и сопоставления их с международными).

4.1.1.
Рабочие Группы БС

Рабочая группа по управлению фондом оплаты труда действовала в течение 2014—2016 годов. Перед этой группой, образованной в 2014 году, стояла задача изучить международный опыт и обрисовать уроки в деле преодоления основных вызовов и устранения уязвимых мест в системах оплаты труда в государственном секторе и практике управления фондом оплаты труда. Группа изучила применение модели прогнозирования фонда оплаты труда, а также гибкие подходы к организации оплаты труда в структурах государственной службы; использование информационных систем в управлении фондом оплаты труда на примере Турции; опыт латиноамериканских стран в повышении эффективности управления кадрами и конкретные примеры (с извлечёнными уроками) реформирования системы оплаты труда в государственном секторе в ряде стран, в том числе в Кыргызской Республике, Хорватии и Словении. Результатом усилий этой группы стало углубление знаний членов сообщества по ряду критически важных вопросов политики оплаты труда и управления фондом оплаты труда. Учитывая значительную долю фонда оплаты труда в государственных расходах во всех странах региона ЕЦА, это должно привести к повышению качества управления фондом оплаты труда и повышению устойчивости бюджета в целом. Техническую поддержку рабочей группе оказывали специалисты Всемирного банка Майя Гусарова и Зак Миллз.

Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, созданная в 2015 году, нацелена на изучение международного опыта в повышении бюджетной грамотности среди граждан, открытости и доступности бюджета, а также гражданского участия в бюджетном процессе. Для решения этой задачи группа анализирует передовую международную практику в области бюджетной грамотности, прозрачности бюджета и гражданского участия; организует обмен опытом среди специалистов в области бюджета из стран-участниц, чтобы разработать типовые подходы в этой области. Кроме того, по итогам работы группа готовит «продукты знаний», такие как руководства по проведению реформ в этих областях в странах — участницах PEMPAL. В деятельности рабочей

группы принимают участие представители 16 стран-членов БС; группа установила партнёрские отношения и тесно сотрудничает с рядом международных организаций, таких как Всемирный банк, Международное бюджетное партнёрство (МБП), ОЭСР и Глобальная инициатива по повышению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT). Основные мероприятия данной группы к концу 2017 года включали в себя: документирование практики стран-участниц и статуса реформ посредством онлайн-опроса; рассмотрение международных тематических примеров стран, представленных в исследовании Всемирного банка, которое было посвящено подходам в области обеспечения бюджетной грамотности; изучение подходов к вовлечению граждан в Канаде, Великобритании, Российской Федерации и Хорватии; подробное изучение бюджетов для граждан и участия граждан в бюджетных процессах на государственном и местном уровнях в Хорватии; встречи с представителями Международного бюджетного партнёрства (МБП) для обсуждения факторов, способствующих успеху в Индексе открытости бюджета (ИОБ), а также для изучения опыта «передовиков» PEMPAL; разработка информационно-аналитического продукта («продукта знаний»), определяющего вызовы, связанные с подготовкой бюджетов для граждан, и предлагающего пути к их преодолению; участие в разработке инструментария ОЭСР/GIFT в области бюджетной грамотности; рассмотрение примеров из практики стран-участниц; начало работы над «продуктом знаний» об участии общественности в бюджетной политике и бюджетном процессе. Техническое содействие рабочей группе, которую возглавляет представитель Минфина Российской Федерации Анна Беленчук, оказывали Дианна Обри (до середины 2017 г.), Харика Масуд (с конца 2017 г.) и Майя Гусарова из Всемирного банка.

Рабочая группа по программно-целевому бюджетированию. Была создана в 2016 году; её цель — выявлять основные тенденции и формулировать выводы в ходе разработки и внедрения инструментов программно-целевого бюджетирования и анализа расходов в развитых странах и странах-участницах, чтобы повышать результативность расходов. Члены БС стабильно обозначают программно-целевое бюджетирование в качестве одной из приоритетных тем, связанных с реформированием своих систем бюджетирования; с учётом этого БС приняло решение сформировать группу, которая занималась бы этой проблематикой. В состав рабочей группы вошли представители 15 стран-участниц БС; группа поддерживает активные партнёрские отношения и сотрудничает с ОЭСР, в том числе в рамках участия в Опросах ОЭСР по бюджетированию, ориентированному на результат (БОР) и в работе Сети ОЭСР старших должностных лиц, ответственных за бюджет, по вопросам эффективности деятельности и результатам. Основные мероприятия данной группы к концу 2017 года включали в себя: участие в Опросе ОЭСР 2016 года по БОР и анализ полученных результатов по странам — участницам PEMPAL и странам ОЭСР; знакомство с опытом Франции в части БОР; ознакомление с практикой проведения анализа расходов в Нидерландах и Ирландии; участие в ежегодных заседаниях Сети ОЭСР старших должностных лиц, ответственных за бюджет, по вопросам эффективности деятельности и результатам, включая выступления на рабочих сессиях для формирования передового опыта ОЭСР в части БОР; рассмотрение международных тематических примеров стран, представленных в исследовании Всемирного банка, посвящённого опыту проведения реформ в семи странах; анализ примеров, представленных странами-участницами; сбор и анализ полных наборов/примеров показателей эффективности в 10 странах-участницах; ознакомление с опытом БОР в Австрии; разработка «продукта знаний», посвящённого показателям эффективности в странах — участницах PEMPAL. Техническое содействие рабочей группе, которую возглавляет представитель Минфина Российской Федерации Николай Бегчин, оказывают Наида Чаршимамович Вукотич и Майя Гусарова из Всемирного банка.

4.1.2.
«Продукты Знаний» БС

В течение периода реализации Стратегии БС были подготовленные многочисленные «продукты знаний» для его членов. Эта работа предполагала поиск, сбор и перевод актуальных материалов, отражавших опыт стран-участниц, других стран и международных организаций; поиск данных и подготовку технических презентаций и обсуждений на конкретные темы по запросу участников во время мероприятий БС; проведение и анализ результатов неформальных опросов, проводившихся перед мероприятиями БС, для документирования хода реформ в странах-участницах БС; проведение и анализ результатов официальных опросов для документирования хода реформ в странах — участницах БС, таких как опросы ОЭСР; сбор и перевод технических и методических материалов и примеров бюджетных документов из стран-участниц и их распространение для внутреннего пользования; разработка собственных официальных «продуктов знаний» БС для отражения тенденций, проблем и опыта стран — участниц БС и/или представления рекомендаций для их применения в странах-участницах по конкретным техническим аспектам.

Полный перечень «продуктов знаний» направляется всем членам БС во время ежегодных пленарных заседаний (текущий вариант представлен в качестве справочного материала по ссылке.

www.pempal.org/ru/events/plenarna-sjednica-bcop-na-temu-unaprjeđenja-učinkovitosti-i-odgovornosti-za-javne-rashode-i

Ниже приводится краткий обзор некоторых «продуктов знаний» БС, подготовленных в 2012—2017 годах.

- **Опрос ОЭСР-PEMPAL 2013—2014 гг., посвящённый практике и процедурам бюджетирования**

  Тринадцать стран, представленных в БС, приняли участие в комплексном опросе ОЭСР 2013—2014 годов, который был посвящён практике и процедурам бюджетирования. Опрос был направлен на сбор информации, которая позволила бы провести сравнительный анализ, сопоставив результаты стран-участниц с показателями 33 стран ОЭСР. Работа велась совместно представителями PEMPAL и ОЭСР и позволила расширить базу данных ОЭСР, которая включала сведения по более чем 100 странам; по её итогам был подготовлен отчёт, отражавший передовую практику в обеих группах стран.

- **Примеры ключевых показателей эффективности в отдельных секторах**

  В 2014 году БС были собраны несколько примеров ключевых показателей эффективности в некоторых секторах; они были представлены в документе «Примерные ключевые показатели эффективности в разбивке по секторам». Данный документ должен был помочь при обсуждении вопросов прозрачности и подотчётности в налогово-бюджетной сфере и был подготовлен по просьбе всех ПС: в большинстве стран-участниц внедряются принципы программно-целевого бюджетирования, и в этом процессе возникают трудности при попытках разработки показателей силами отраслевых министерств.

- **Опрос ОЭСР-PEMPAL 2016 года по БОР**

  Силами рабочей группы БС по программно-целевому бюджетированию было организовано участие 14 стран, представленных в БС, в Опросе ОЭСР 2016 года по бюджетированию, ориентированному на результат (БОР). Участие в Опросе способствовало достижению целей РГ: была получена исходная информация о состоянии программ и ходе реформ БОР, так чтобы страны-участницы PEMPAL могли сопоставить свои результаты с показателями стран ОЭСР; были получены сведения о последних тенденциях и передовой практике в развитых странах.

- **Преодоление сложностей при подготовке гражданских бюджетов в странах — участницах PEMPAL**

  Рабочая группа БС по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета подготовила «продукт знаний», посвящённый гражданским бюджетам; с учётом рекомендаций коллег и международного опыта в нём сформулированы конкретные решения10 проблем, с которыми сталкиваются страны, представленные в данной рабочей группе. Как уже упоминалось, документ получил положительные отзывы от экспертов ряда международных организаций.

- **Показатели эффективности в странах-участницах PEMPAL: тенденции и вызовы**

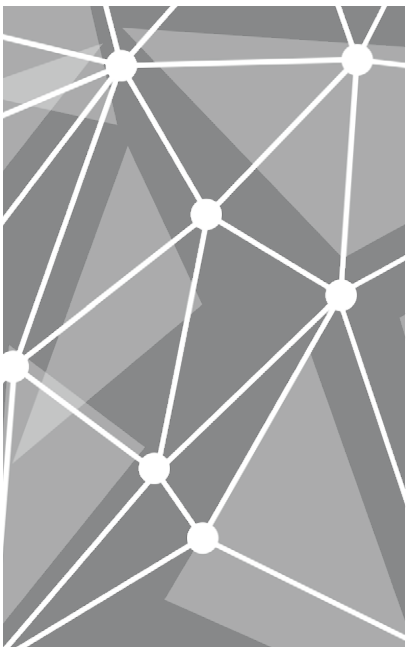
  Данный «продукт знаний» был подготовлен рабочей группой по программно-целевому бюджетированию. В нём отражены основные характеристики показателей, которые собирают в процессе

бюджетного планирования в странах-участницах PEMPAL, а также обозначены важнейшие проблемы, которые стоят перед этими странами в связи с показателями эффективности. Документ состоит их двух разделов: общего обзора показателей эффективности на основе 10 конкретных критериев и подробного анализа показателей в сфере здравоохранения и образования. Оба раздела содержат сводный анализ и информацию по каждой стране.

Подробная информация о мероприятиях БС, проведённых в 2017 году, представлена в **Приложении 3**. Информация о мероприятиях, проводившихся ранее, содержится в годовых отчётах за соответствующие годы.

Стратегический план и планы действий БС за последние пять лет представлены по ссылке:

www.pempal.org/ru/about/action-plans/bcop



4.2. Казначейское сообщество (КС)

Деятельность КС направлена на укрепление казначейской функции правительства посредством:

- поддержки и обеспечения возможности продвижения реформ в сфере УГФ в странах-участницах PEMPAL с акцентом на реформы деятельности национальных казначейских служб;
- предоставления качественных ресурсов и знаний по темам, представляющим первостепенный профессиональный интерес для членов КС;
- создания и развития высокопрофессионального сообщества экспертов в казначейских вопросах, заинтересованных в продвижении реформ казначейства в контексте более широких реформ УГФ в их странах;
- обеспечения поддержки деятельности КС и всей сети PEMPAL со стороны руководителей казначейств и министерств финансов стран-участниц.

Тематические приоритеты КС на 2012—2017 гг.

В период с 2012 по 2017 год в основе мероприятий КС были следующие ключевые темы:

- **управление ликвидностью и прогнозирование ликвидности,** обсуждение различных подходов к совершенствованию управления ликвидностью в странах-участницах КС (консолидация остатков денежных средств и структура Единого казначейского счета (ЕКС), повышение своевременности учёта движения денежных средств и отчётности по нему, инструменты прогнозирования движения денежных средств, формирование резерва наличности и пр.);
- **казначейский контроль и эволюция функций казначейства,** охват различных параметров казначейского контроля (контроль обязательств, недопущение просроченных задолженностей по расходам, управление рисками и т.п.) и обсуждение международных тенденций в эволюции функций национального казначейства;
- **использование информационных технологий в казначейских операциях** с акцентом на опыт внедрения информационных систем управления государственными финансами (ИСУГФ) в странах PEMPAL и в мире;
- **бухгалтерский учёт и финансовая отчётность в государственном секторе** с особым акцентом на сопоставление национальных стандартов и практики учёта в государственном секторе с требованиями международных стандартов учёта в государственном секторе (IPSAS — МСФООС)

4.2.1.
Рабочие Группы КС

С тем, чтобы дать отдельным членам ПС возможность взаимодействовать более регулярно, в КС было создано несколько рабочих групп для обсуждения и решения общих проблем. Деятельность и результаты, достигнутые этими рабочими группами вкратце описаны ниже.

Рабочая группа по использованию информационных технологий в казначейских операциях. Данная тематическая группа служит платформой для обмена опытом и знаниями между специалистами из 11 стран-участниц. Большинство стран-участниц КС находятся в процессе разработки своих казначейских информационных систем; многие из них либо рассматривают, либо уже двигаются в сторону расширения функциональности и создания интегрированных ИСУГФ. С начала работы группы и до конца 2017 года было проведено семь тематических видеоконференций, три учебно-ознакомительных поездки (в Анкару, Турция, в 2013 г., в Сеул, Южная Корея, в 2015 г. и в Вену, Австрия, в 2017 г.), а также три тематических семинара (в Минске, Беларусь, в 2014 г., в Тбилиси, Грузия, в 2015 г. и в Кишинёве, Молдова, в 2016 г.). Главные результаты деятельности группы включают в себя ознакомление участников с опытом конкретных стран в части внедрения ИСУГФ и обсуждение перспектив их применения в странах — участницах КС; глубокое понимание вопросов, связанных с формированием служб поддержки ИКТ в министерствах финансов/казначействах. Участники группы ознакомились с ресурсами ПС по ИСУГФ Всемирного банка. Материалы по итогам завершившихся мероприятий были направлены в библиотеку PEMPAL для последующего использования. Ряд стран сообщили о том, что результаты мероприятий группы используются ими в практической работе. Представители Беларуси воспользовались экспертным мнением коллег по КС в процессе концептуальной проработки собственной новой ИСУГФ. Благодаря поездке в Сеул коллеги из Грузии смогли по-новому взглянуть на проблемы интеграции ИС казначейства с системой государственных закупок. Коллеги из Таджикистана ближе познакомились с функциональными возможностями информационной системы Турции, что помогло им адаптировать подобную систему к потребностям собственной страны.

Рабочая группа по вопросам управления ликвидностью (действует, создана в 2015 году) в настоящее время включает представителей 13 стран — участниц КС, она была создана по инициативе нескольких стран, заинтересованных в рассмотрении ряда вызовов, сопряжённых с управлением ликвидностью, и желающих перейти от пассивной практики управления ликвидностью к её более активной форме. За период

до конца 2017 года группа провела шесть тематических видеоконференций и три тематических семинара (Анкара — 2016, Москва — 2017, Кишинёв — 2017). Был рассмотрен опыт управления ликвидностью в Албании, Азербайджане, Грузии, Молдове, Турции и Российской Федерации. Члены группы улучшили понимание таких аспектов, как функционирование единого казначейского счета (ЕКС), инструментарий для активного управления ликвидностью, установление целевых параметров остатка средств на ЕКС и формирование резерва ликвидности, взаимодействие с центральными банками и связь с управлением долгом. «Продукты знаний», подготовленные данной группой, включают в себя Отчёт по итогам тематического обследования использования ЕКС в странах — участницах КС, а также Записку о соглашениях с центральными банками, регламентирующих оказание услуг.

Тематические группы по бухгалтерскому учёту в государственном секторе действуют в рамках КС с 2013 года.

- **Рабочая группа по учёту и отчётности в государственном секторе (работает в настоящее время)** включает в себя представителей уже 14 стран-участниц КС, заинтересованных в обсуждении вызовов, связанных с реформами бухгалтерского учёта в государственном секторе, в том числе более широкое внедрение элементов метода начисления и введение национальных стандартов бухгалтерского учёта в государственном секторе, согласованных в той или иной степени с международными стандартами учёта в государственном секторе (IPSAS). К концу 2017 года группа провела четыре тематических очных заседания (в Македонии, Грузии, Черногории и Беларуси) и одну тематическую видеоконференцию. Члены группы ознакомились с опытом ряда стран в части внедрения стандартов бухучёта, соответствующих международным, а также предоставила коллегиальные рекомендации некоторым странам-участницам, включая Беларусь, Грузию и Черногорию, применительно к внедрению международных стандартов с учётом их конкретных условий. Кроме того, члены группы рассмотрели методологию определения расхождений между национальной методологией и международными стандартами, а также примеры ее использования.
- **Рабочая группа по учёту государственных активов и рабочая группа по консолидации финансовой отчётности** работали в 2013—2016 годах. Сводный отчёт рабочей группы по учету государственных активов был завершён в 2015 году и опубликован на сайте PEMPAL. Рабочая группа по консолидации финансовой отчётности завершила разработку Руководства по консолидации финансовой отчётности и в 2016 году опубликовала его на вебсайте. Указанные группы в 2015 и 2016 году соответственно завершили свою деятельность, проработав все темы, заявленные в их планах действий.

Рабочая группа «Эволюция роли и функций Казначейства» (работает в настоящее время). На пленарном заседании КС в Тиране (Албания) в мае 2015 года было принято решение создать новую тематическую группу и обеспечить странам-участницам возможность обсуждать и планировать меры в свете видоизменяющейся роли казначейства. В состав группы вошли представители 12 стран-участниц; ими были сформулированы повестки для ежегодных пленарных заседаний КС в 2016 и 2017 годах. В ходе пленарного заседания 2016 года в Молдове была рассмотрена эволюция роли казначейской службы в условиях перехода на автоматизированную (при помощи современных ИСУГФ) обработку информации, которая традиционно обрабатывалась вручную. Темой ежегодного пленарного заседания 2017 года (Вена) стали подходы к деятельности казначейства, основанные на оценке рисков.

«Продукты знаний» КС, разработанные за рассматриваемый период, отражают результаты работы тематических групп и сосредоточены на вопросах, представляющих особый интерес для членов КС. Они включают в себя следующие:

- Интеграция бюджетной классификации и плана счетов, примеры из опыта стран-участниц КС, 2014 г.
- Заключительный отчёт по итогам работы тематической группы «Управление активами», 2015 г.
- Практическое руководство по консолидации финансовой отчётности, 2016 г.
- Отчёт по результатам обследования о практике применения единого казначейского счёта в странах — участницах PEMPAL, 2016 г.
- Записка о соглашениях с центральными банками, регламентирующих уровень оказания услуг, 2017 г.

Подробная информация о каждом из проведённых в 2017 году мероприятий представлена в **Приложении 3**. Информация о мероприятиях, проводившихся ранее, содержится в годовых отчётах за соответствующие годы.

Ознакомиться со стратегическими планами и планами действий КС за последние пять лет можно по ссылке:

www.pempal.org/ru/about/action-plans/tcop

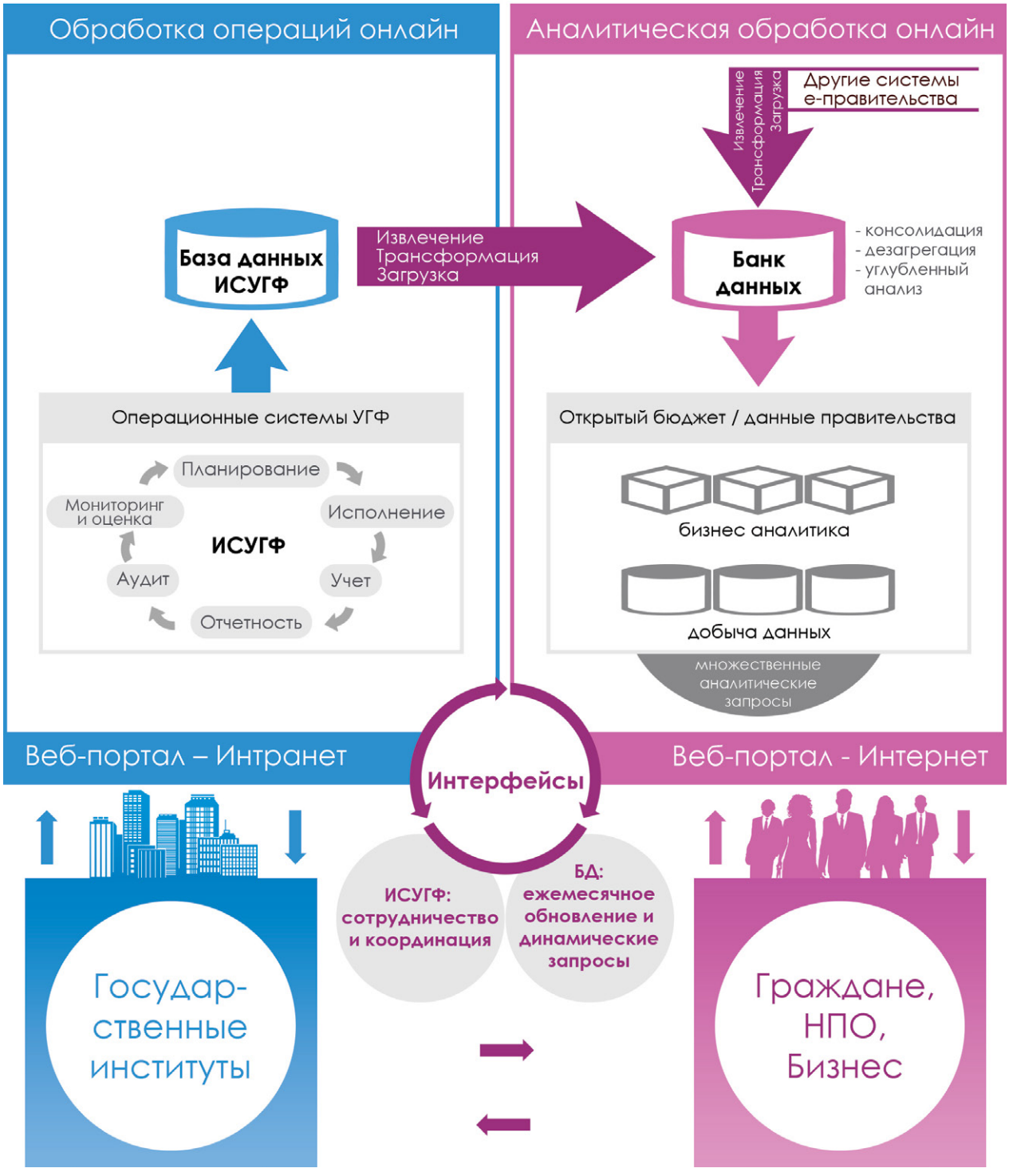
РИСУНОК 5: ИНТЕГРИРОВАННЫЕ РЕШЕНИЯ ИСУГФ

Почему интегрированная ИСУГФ?

ЦЕЛЬ

+ Устойчивое управление публичными ресурсами
+ Эффективное предоставление государственных услуг
+ Открытое и подотчетное правительство

Интегрированные решения ИСУГФ



Источник: Из материалов тематической группы КС по использованию информационных технологий в казначейских операциях.

4.3. Сообщество по внутреннему аудиту (СВА)

В соответствии со своим последним стратегическим планом[6] СВА предоставляет поддержку странам — участницам ПС в создании современной и эффективной системы внутреннего аудита, отвечающей международным стандартам и передовой практике и являющейся ключом к обеспечению надлежащего управления, ответственности и подотчётности в государственном секторе. В соответствии с решением пленарного заседания СВА, за период с 2012 года в ПС было создано пять рабочих/тематических групп, которые предоставляют странам-участницам дополнительные возможности рассматривать вопросы первостепенной для них важности и заполнять пробелы там, где не существует отработанной международной передовой практики внутреннего аудита в государственном секторе.

Рабочая группа по взаимоотношения внутреннего аудита с финансовой инспекцией (RIFIX) завершила свою деятельность в 2016 году. Целью рабочей группы было выявление основных различий между внутренним аудитом, внешним аудитом и финансовой инспекцией не только на концептуальном уровне, но и путём изложения позиции СВА по ключевым вопросам, исходя из опыта проведения реформ. В 2015 году группа, составленная из представителей всех 23 стран, собралась в Армении для изучения передовой практики стран; продвижения работы над упомянутой выше Концептуальной запиской о надлежащей практике RIFIX; продолжения разработки Рекомендуемой модели соглашения о сотрудничестве между внутренним аудитом и финансовой инспекцией/внешним аудитом; изучения опыта Армении в проведении реформ внутреннего аудита. В 2016 году в России состоялось следующее заседание Рабочей группы, посвящённое обсуждению результатов опроса о ходе внедрения надлежащих практик RIFIX, завершению работы над Концептуальной запиской о надлежащей практике RIFIX и утверждению этого документа, а также проработке вопросов его распространения в будущем. Завершение Концептуального документа, который стал суммарным результатом деятельности группы, ознаменовало собой окончание деятельности группы.

IACOP
Internal Audit Community of Practice

Рабочая группа по гарантии качества также завершила свою деятельность в 2016 году. Целью рабочей группы по гарантии качества было формирование подхода СВА к внутренней и внешней оценке (включая внешнюю оценку, проводимую ЦПГ). В 2015 году группа, представленная 13 странами, встретилась в Армении для завершения работы над системой начисления баллов, используемой в подходе PEMPAL к внешней оценке; утверждения Руководства по оценке качества для внутреннего аудита в государственном секторе (Инструментарий для улучшения качества); обсуждения потенциального применения этого Руководства странами СВА. В 2016

6 См. материал на вебсайте PEMPAL:
www.pempal.org/ru/about/action-plans/iacop

Тематические приоритеты СВА на 2012—2017 гг.

В период 2012—2017 годов в основе мероприятий СВА были следующие ключевые темы:

- **взаимоотношения внутреннего аудита и органов финансовой инспекции и внешнего аудита;**
- **гарантия качества**, включая периодические внутренние и внешние оценки;
- **внедрение управленческого финансового контроля с акцентом на подотчётность и прозрачность;**
- **практическое внедрение цикла аудита**, различные типы и модели аудита, включая используемые ИТ-решения;
- **проблемы, стоящие перед Центральными подразделениями по гармонизации (ЦПГ) на разных этапах реформы;**
- **продвижение СВА**, включая существующие продукты знаний и опыт, накопленный в рамках действующих ныне и действовавших ранее рабочих групп: по обучению и сертификации, непрерывному профессиональному развитию, анализу рисков, гарантии качества, своду знаний.

году группа не проводила заседаний; тем не менее, работа над Руководством продолжилась. В настоящее время эта работа завершена, и опубликованное Руководство стало ещё одним важным «продуктом знаний». Оно представляет собой уникальное руководство по применению Международных основ профессиональной практики и Международных стандартов профессиональной практики внутреннего аудита в деле гарантий качества внутреннего аудита в государственном секторе.

В 2016 году была сформирована новая рабочая группа по внутреннему контролю (РГ ВК); в 2017 году она провела заседание. Группа была создана на пленарном заседании в Чешской Республике в марте 2016 года, в ходе которого участники обсудили проблемы внедрения внутреннего контроля, в том числе рассмотрели опыт Чешской Республики по внедрению государственного внутреннего контроля, а также ознакомились с недавними достижениями в этой сфере в странах региона. С докладами выступили представители Европейского союза, ЮАР, Бразилии, Бельгии и Чешской Республики. После пленарного заседания новая группа провела заседание, на котором участникам была предоставлена возможность изложить свои мнения в отношении приоритетных направлений деятельности новой группы. Было решено, что задачи группы заключаются в изучении опыта (и обмене им) в области формирования роли внутреннего аудита и ЦПГ в оценке и развитии системы государственного внутреннего контроля. Члены группы намерены выявлять руководящие рекомендации и передовые практики, которые в последующем могут использоваться в качестве справочного материалами разными странами.

Второе заседание рабочей группы состоялось в октябре 2016 года в России и имело целью обсудить принципы эффективного внутреннего контроля, определённые в Интегрированной концепции Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредвея (COSO), и установить, какие из них наиболее актуальны для государственного сектора, а также обсудить вызовы, связанные с внедрением систем внутреннего контроля. В марте 2017 года группа провела заседание в Будапеште; основной темой стала подотчётность в связи с внутренним контролем. Участники рассматривали внутренний контроль с точки зрения концепции «трёх линий обороны», предполагающей формирование подотчётности в централизованной или децентрализованной системе управления. Они также подчеркнули необходимость учёта внутренних и внешних факторов. Представители Генерального директората Европейской комиссии познакомили участников с понятием «подотчётность», которая с точки зрения ЕС является «эталоном» эффективного управления. Также своим опытом поделились коллеги из Нидерландов, Российской Федерации, Албании, Румынии, Молдовы, Венгрии, Бельгии, Великобритании, ЮАР и Бразилии. Кроме того, была рассмотрена роль центральных подразделений по гармонизации (ЦПГ) в повышении подотчётности и глоссарий терминов государственного внутреннего контроля в предварительной редакции с акцентом на подотчётность. В планах РГ стоит обсуждение многих тем и вопросов; вместе с тем, в ходе совместного пленарного заседания трёх ПС в Москве тематика подотчётности и ответственности была обозначена как актуальная для всех ПС, и она остаётся в программе РГ ВК. Это обстоятельство свидетельствует об интересе к «сквозным» темам, которые обозначены в качестве приоритетных для всех трёх ПС PEMPAL.

В 2017 году провела заседание новая рабочая группа «Аудит на практике» (АП). Решение о создании этой рабочей группы было принято в 2015 году с тем, чтобы рассмотреть вопросы практического внедрения элементов цикла аудита, а также различные типы и модели аудита, включая ИТ-решения. Представители стран-участниц в 2015 году провели заседание в Кыргызстане, где обменялись опытом и ознакомились с передовой практикой в сфере внутреннего аудита, финансового управления и контроля и с функционированием ЦПГ. В 2016 году официальных заседаний этой рабочей группы не проводилось; в течение года были подготовлены планы на 2017 год. Ими предусматривались заседания для рассмотрения практического инструментария аудита с отражением хода реформирования системы внутреннего аудита в странах региона. В марте 2017 года состоялось заседание в Будапеште. Его участники рассмотрели цикл аудита, соответствующие Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита (ISPPIA) и охват при разных типах аудита. Особое внимание уделялось этапу планирования аудита и соответствующему стандарту ISPPIA 2210. Был рассмотрен практический учебный пример. Для активизации работы и поиска практических вариантов решения был использован интерактивный формат («Всемирное кафе»). В дальнейшем РГ АП намерена поэтапно рассмотреть весь цикл аудита с применением конкретных примеров. Также предполагается подготовить учебные задания, которые впоследствии могли бы использоваться в странах-участницах для обучения.

«Продукты знаний» по надлежащей практике, подготовленные СВА, появились в результате активного и масштабного обмена опытом, идеями и знаниями среди членов данного ПС. В среднем на разработку одного «продукта знаний» уходит около двух лет. Эти материалы используются странами-участницами при проведении собственных реформ в сфере внутреннего аудита и подготовке соответствующих документов. «Продукты знаний», ставшие результатом коллективной работы лиц, ответственных за выработку стратегии, и практических специалистов из 23 стран — участниц СВА, высоко ценятся и считаются уникальными.

Уникальные «продукты знаний» СВА, разработанные самим сообществом, представляют собой справочно-аналитический материал для всего мира. Следующие продукты разработаны или находятся на стадии разработки:

- Модель (шаблон) пособия по надлежащей практике внутреннего аудита;
- Модель (шаблон) пособия по надлежащей практике непрерывного профессионального развития;
- Свод знаний по внутреннему аудиту;
- Оценка рисков при планировании аудита;
- Концептуальный документ об отношениях внутреннего аудита с финансовой инспекцией и внешним аудитом (опубликован в 2017 г.);
- Руководство по оценке качества (опубликовано в 2016 г.) и приложение для оценки качества (размещено в App Store);

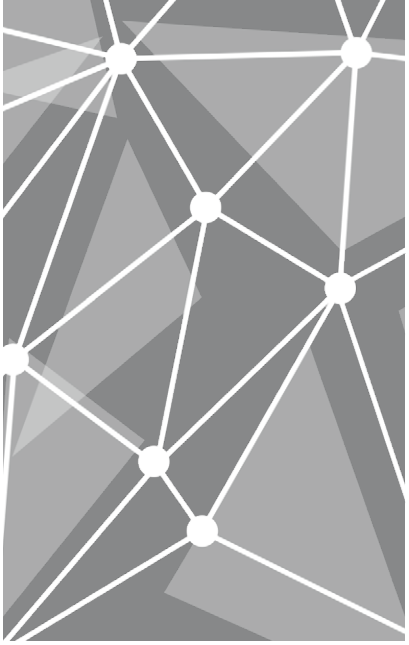
После каждого пленарного или тематического заседания, СВА готовит коммюнике, обобщающие основные выводы, сделанные в рамках конкретного мероприятия. Эти документы также являются ключевым руководством по проведению реформ для стран-участниц.

В 2016 г. СВА начало составлять и публиковать информационные бюллетени с целью более детального освещения последних ключевых событий в сфере реформирования систем государственного внутреннего контроля (ГВК) в регионе ЕЦА и за его пределами. Первые два информационных бюллетеня были опубликованы в октябре 2016 года в ходе заседания СВА в Москве. В первом бюллетене основное внимание было уделено новостям в сфере взаимоотношений внутреннего аудита с органами финансовой инспекции и внешнего аудита (RIFIX). Коллеги из шести стран (Кыргызской Республики, Албании, Грузии, Македонии, Румынии, Боснии и Герцеговины) поделились опытом по вопросам этих взаимоотношений. Второй выпуск был посвящён внутреннему контролю, и в него были включены новостные сообщения из пяти стран — участниц PEMPAL, статьи о последних событиях в Молдове, связанных с гармонизацией деятельности финансовых структур центрального правительства с принципами контроля управления финансами (ФУК), о последних событиях в сфере ГВК в Венгрии, а также другие новости из Боснии и Герцеговины, Албании и Грузии. Третий бюллетень был выпущен в мате 2017 года. В нём нашли отражение последние события в сфере внутреннего контроля в Венгрии, Боснии и Герцеговине и Хорватии. Также были освещены опыт Румынии в части развития внутреннего аудита и практика обучения внутренних аудиторов и управления рисками в Македонии. Четвёртый бюллетень вышел в октябре 2017 года. Он был посвящён опыту Кыргызстана в применении системы обучения внутренних аудиторов с использованием интернет-технологий, организации внутреннего аудита в мэрии Кишинёва, событиям в системе внутреннего аудита в Таджикистане, а также вопросам, связанным с внутренним контролем и прозрачностью в ходе реформирования системы аудита в государственном секторе Бразилии. Во время очных заседаний для дальнейшего рассмотрения тем, обозначенных в информационных бюллетенях, использовался излюбленный формат СВА — «ток-шоу»: участники могли напрямую общаться с авторами соответствующих материалов и задавать им вопросы.

Подробная информация о мероприятиях СВА, проведённых в 2017 году, представлена в **Приложении 3**. Информация о мероприятиях, проводившихся ранее, содержится в годовых отчётах за соответствующие годы.

Ознакомиться со стратегическими планами и планами действий СВА за последние пять лет можно по ссылке:

www.pempal.org/ru/about/action-plans/iacop



4.4. Совместные заседания ПС

4.4.1. Пленарное заседание сети в полном составе, посвящённое вопросам прозрачности и подотчётности в бюджетной сфере

В мае 2014 года в Москве прошло заседание сети PEMPAL в полном составе; встреча была посвящена вопросам, связанным с прозрачностью и подотчётностью в бюджетной сфере. В качестве принимающей стороны выступил ключевой донор программы — Министерство финансов Российской Федерации. Целью заседания стал обмен информацией о концепциях и инструментарии обеспечения прозрачности и подотчётности в бюджетной сфере и о способах их применения с точки зрения центрального финансового ведомства, а также формирование долгосрочного представления о вариантах рассмотрения этой темы каждым из трёх ПС.

В работе заседания приняли участие 179 человек, в том числе представители 18 стран-участниц из региона Европы и Центральной Азии. Среди участников были наблюдатели из стран Ближнего Востока и Северной Африки (MENA), а также приглашённые представители международных организаций и правительств.

Результаты этого заседания включали в себя обмен информацией между представителями международных организаций, включая Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), ОЭСР, Международное бюджетное партнёрство, Глобальную инициативу по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT), правительств Южной Африки, Мексики, России и Турции. Были продемонстрированы решения в области информационных технологий, посредством которых обеспечивается доступ общественности к данным УГФ. ПС принадлежала ключевая роль в подготовке повестки мероприятия. При активном участии всех страновых делегаций прошли обсуждения в группах по следующим темам: а) использование интернет-порталов для представления бюджетной и казначейской информации и использование механизмов обеспечения прозрачности и б) планы стран в части повышения прозрачности и подотчётности и достигнутые результаты.

При подведении итогов мероприятия подчёркивалось, что органы центрального правительства могли бы играть важную роль в продвижении и улучшении прозрачности и подотчётности в бюджетной сфере, выступая в качестве одной из ключевых заинтересованных сторон; это, в свою очередь, способно обеспечить положительные результаты в области развития как для государства, так и для граждан. Отмечалось, что опора на передовой опыт и обмен информацией между странами являются важными инструментами, и PEMPAL мог бы поддержать эту работу, реализуя инициативы, которые были сформулированы ПС в ходе заседания. Одной из таких инициатив, которая была успешно осуществлена после заседания, стало создание рабочей группы БС по бюджетной грамотности и прозрачности. Результаты её деятельность рассматривались выше в разделе 4.1.

4.4.2.
Ежегодные совместные заседания руководства ПС

Исполнительные комитеты всех трёх ПС проводили ежегодные совместные заседания, на которых рассматривались вопросы, имеющие стратегическое значение для сети. За отчётный период прошло четыре таких заседания: три из них принимали доноры и партнёры, одно прошло на площадке Секретариата PEMPAL. Была сформирована традиция, согласно которой обсуждение стратегических вопросов сочеталось с ознакомлением с опытом принимающих стран в области УГФ. Соответственно, часть программы совместных заседаний руководства ПС была посвящена обзору некоторых элементов систем УГФ и соответствующим реформам во Франции (2012), Словении (2013), Австрии (2015) и Швейцарии (2016). Эти заседания также способствовали общению представителей разных ПС, обмену опытом и информацией о надлежащей практике, наработанной в соответствующих ПС. Ниже представлены темы совместных заседаний руководства ПС и ссылки на материалы этих мероприятий.

Совместное заседание руководства ПС в 2012 году было посвящено окончательной доработке матрицы результатов Стратегии PEMPAL на 2012—2017 годы. В качестве принимающих сторон выступили ОЭСР и Всемирный банк; заседание прошло в Париже, Франция.

www.pempal.org/ru/events/встреча-лидерских-групп-в-рамках-совместного-заседания-пс

Темами совместного заседания руководства ПС в 2013 году стали анализ итогов первого года реализации Стратегии и подготовка общего пленарного заседания всей сети PEMPAL в 2014 году. Заседание было организовано Центром повышения квалификации в области финансов Словении, который в то время выполнял функции Секретариата PEMPAL, и прошло в Бохине, Словения.

www.pempal.org/ru/events/собрание-исполнительных-комитетов-всех-пс-и-руководящего-комитета-pempal

Совместное заседание руководства ПС в 2015 году было посвящено среднесрочной оценке хода реализации Стратегии PEMPAL. В качестве принимающей стороны выступил Всемирный банк; заседание прошло в Вене, Австрия.

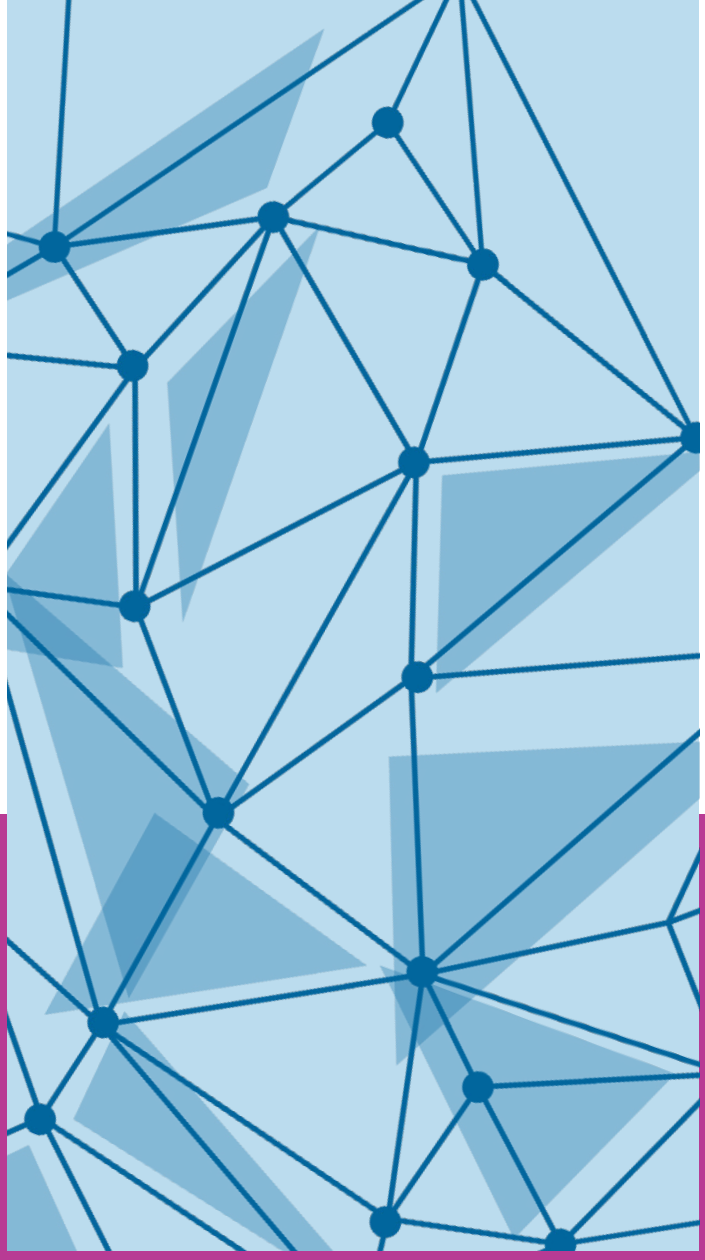
www.pempal.org/ru/events/заседание-руководства-pempal-среднесрочный-обзор-стратегии-pempal-на-2012-17-гг-обсуждение

Совместное заседание руководства ПС в 2016 году было посвящено разработке Стратегии PEMPAL на 2017—2022 годы. Принимающей стороной был Государственный секретариат по экономическим вопросам Швейцарии (SECO); заседание прошло в Берне, Швейцария.

www.pempal.org/ru/events/pempal-cross-cop-executive-meeting-development-pempal-strategy-2017-22

Открытие пленарного заседания всей сети PEMPAL в 2014 г. министром финансов и министром по вопросам открытого правительств Российской Федерации

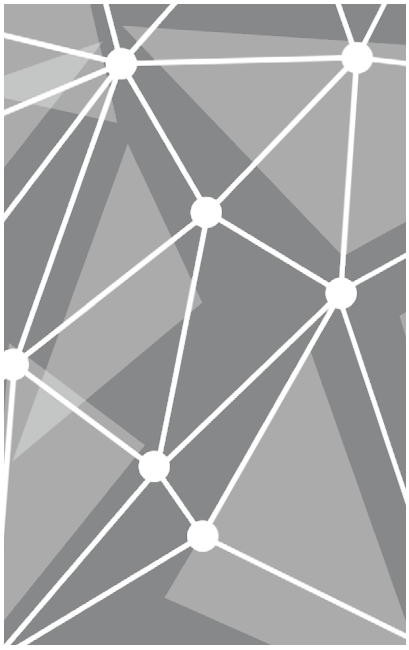
В пленарном заседании всей сети PEMPAL в мае 2014 г. в Москве участвовали 179 членов сети



5

РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: УЧАСТНИКАМ ПРЕДОСТАВЛЯЮТСЯ КАЧЕСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ И УСЛУГИ

PEMPAL задал высокие стандарты качества в отношении продуктов и услуг, которые предоставляются его членам. Этот факт также нашёл подтверждение по итогам среднесрочного обзора (ССО) хода реализации Стратегии, проведённого в 2015 году. В рамках обзора получены многочисленные данные, подтверждающие высокий и неизменно растущий уровень удовлетворённости членов качеством ресурсов и услуг, предоставляемых в рамка сетевого сообщества. Задача на будущее заключается в поддержании общего высокого уровня и в дальнейшем повышении качества материалов, продолжая способствовать более широкому участию членов в производстве ресурсов знаний, постепенно сокращая вклад со стороны ресурсных команд.



5.1. Качественные ресурсы

Одной из ключевых услуг, предоставляемых членам PEMPAL, является организация тематических мероприятий, посвящённых проблемам, которые вызывают наибольший интерес. Мнения участников о качестве мероприятий PEMPAL в отчётном периоде оставались стабильно высокими; об этом свидетельствует средний показатель удовлетворённости (см. **график 10**). Кроме того, мероприятия стабильно соответствовали ожиданиям большинства участников, а многие из них отмечали, что мероприятия превзошли их ожидания (см. **график 11**).

Оценка по завершении мероприятия — важный инструмент для мониторинга мнения участников относительно качества мероприятий. Была разработана типовая онлайн-анкета, которая распространяется после каждого очного мероприятия специалистом PEMPAL по проведению обследований. Участие в опросе анонимно; помимо ответов на стандартные вопросы участники могут представить развёрнутые письменные отзывы. Примеры таких отзывов приведены ниже. Все оценочные отчёты по итогам мероприятий направлялись членам ресурсных команд и исполнительных комитетов ПС для ознакомления. Кроме того, они размещены в открытом доступе на вебсайте PEMPAL. Сводная информация о средних годовых оценках при ответах на стандартные вопросы оценочных анкет приведена в **Приложении 4**.

Ещё одна важная услуга для членов PEMPAL — предоставление им для использования в работе информационно-аналитических продуктов («продуктов знаний»), связанных с реформированием сферы УГФ; часто такие продукты готовятся самими членами. Среди них сравнительный анализ хода реформ в странах, входящих в регион PEMPAL и за его пределами, с тем, чтобы выявлять передовые подходы и обмениваться информацией о проблемах, связанных с реформами, и вариантами их решения. Эта задача решается посредством презентаций и обсуждений с представителями стран, а также официальных и неформальных опросов, итоги которых отражают состояние реформ. Диапазон других «продуктов знаний» довольно широк: от руководств, подготовленных странами с использованием самых современных международных подходов, которые адаптировались к местным условиям, до технических материалов в сфере УГФ, переведённых на языки PEMPAL в интересах содействия реформам (например, руководства МВФ, Всемирного банка и ОЭСР). Большинство респондентов из ПС, опрошенных в рамках ССО, оценили качество материалов, предоставленных PEMPAL, как «хорошее» или «очень высокое»; по сравнению с результатами внешней оценки 2012 года ситуация улучшилась почти по всем видам материалов.

Кроме того, за отчётный период в рамках сети PEMPAL были распространены многочисленные актуальные документы в сфере УГФ в поддержку обсуждений. В их число входили презентации в PowerPoint с примерами из опыта стран, новейшими подходами и результатами обсуждений, а также документы по вопросам УГФ, переведённые и/или предоставленные всем участникам, так чтобы все они имели доступ и могли делиться информацией на официальных языках PEMPAL: английском, русском и боснийско-сербско-хорватском.

ГРАФИК 10: СТЕПЕНЬ УДОВЛЕТВОРЁННОСТИ МЕРОПРИЯТИЯМИ PEMPAL

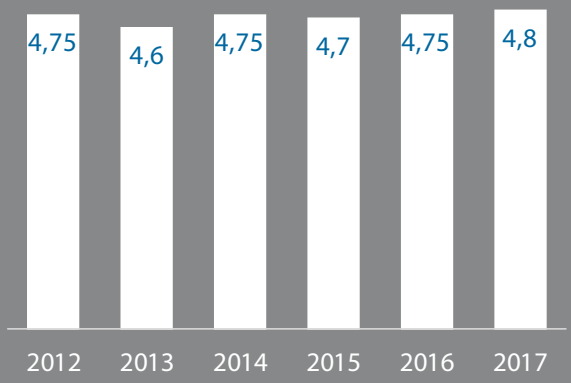
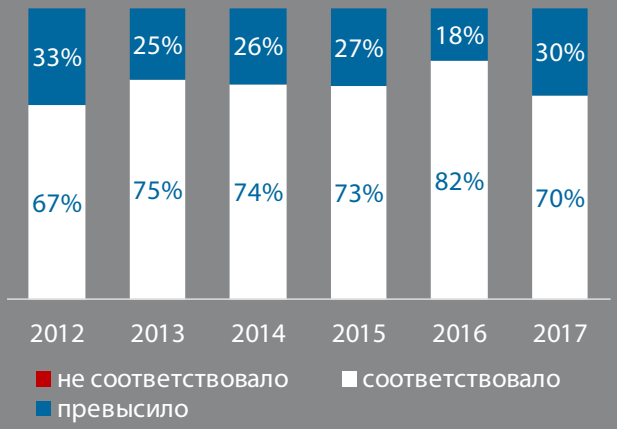


ГРАФИК 11: УРОВЕНЬ СООТВЕТСТВИЯ ОЖИДАНИЯМ УЧАСТНИКОВ



Некоторые отзывы участников мероприятий

"Создан уникальный механизм для общения и обмена практическим мировым опытом."

"От года к году заметно, как растёт качество мероприятий с точки зрения содержания обсуждаемых проблем."

“У меня была возможность принимать участие в других мероприятиях и сравнить качество их организации с тем, как организованы все мероприятия PEMPAL. В части качества организационной и административной поддержки PEMPAL заслуживает самой высокой оценки. Вот и в этом мероприятии то, как был организован проезд, и особенно качество работы Секретариата были исключительными.”

“Возможность “живого” общения с представителями других стран. Это позволяет в неформальной обстановке обсуждать возникающие проблемы и узнавать способы их решения.”

“Представители программы PEMPAL профессионально подходят к осуществлению процессов, предусмотренных программой. Благодаря этому повышается качество и эффективность. Представители PEMPAL побуждают участников к дискуссиям. Это тоже способствует обмену информацией и эффективности работы.”

“Общие впечатления — очень позитивно и информативно. Организаторы мероприятия постарались на славу. Уровень приглашённых экспертов очень высок. Принимающая сторона продемонстрировала открытость и гостеприимство.”

“Мы сейчас решаем, какая модернизация нам необходима, и всё, что мы увидели и услышали во время тематического заседания и в ходе общения с представителями казначейств из других стран, будет применено на практике.”

“В странах-участницах PEMPAL идут схожие процессы с точки зрения формирования эффективной системы внутреннего контроля. Поэтому и проблемы у них одинаковые. Встречи PEMPAL важны, так как они помогают участникам понять, что перед ними стоят схожие проблемы, и что можно применять схожие меры или инициативы для их решения.”

“В моей стране внедряют принципы программно-целевого бюджетирования. Опыт – особенно более развитых стран – в этой сфере для нас драгоценен. Важно, что мы сможем быстрее найти верное направление для этого процесса, так как знания, полученные в ходе этого и предыдущих заседаний, позволят двигаться быстрее.”

“В нашей семье PEMPAL формируются профессиональные и личные связи. Представители трёх практикующих сообществ гораздо теснее общаются на профессиональные темы и между собой, а это – самое важное для «сети взаимного обучения». Более того, наша семья постоянно растёт; она сформулировала стратегию и получила финансирование на следующую пятилетку. Теперь членам семьи нужно доказать, что эти деньги будут вложены удачно.”

Некоторые предложения участников по поводу организации мероприятий

"Нужно было отвести больше времени на то, чтобы более подробно ознакомиться с презентациями и итогами дискуссии, но в целом реакция очень положительна."

"Это пленарное заседание должно идти минимум дня четыре, так как вопросы очень важны, а тематика весьма сложна."

"Я горячо приветствую использование формата видеоконференций в перспективе, так как это обходится дешевле и позволяет охватить больше участников. Для их проведения следует использовать площадки и оборудование Всемирного банка, так как наш Минфин не располагает адекватными техническими возможностями, да и перевод там организовать невозможно."

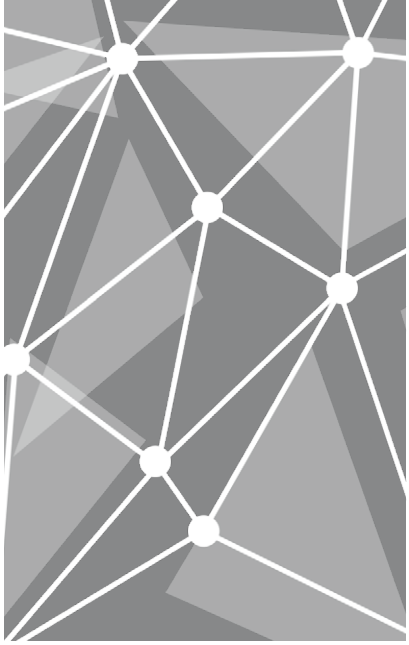
"Можно включить больше практических сессий, посвящённых различным конкретным темам, например упражнений, в ходе которых разные страны предлагали бы варианты решений/пояснения, отражающие принятые у них правила."

"Пожалуй, было бы полезно ограничить продолжительность выступлений докладчиков в рамках "круглых столов", так чтобы оставлять достаточно времени для вопросов, причём задавать нужно именно конкретные вопросы, а не выступать с комментариями общего характера."

"Может быть целесообразным обозначить для каждой страны конкретную тему, и попросить участников рассказать, как соответствующая проблема решается у них в стране. Таким образом можно выявить передовой опыт; кроме того, будет проще видеть, какие подходы эффективны, а какие— нет."

"Наверное, нужно проводить совместные заседания всех трёх Исполкомов чаще."

"Поскольку реформы идут во всех странах, и все страны достигли того или иного уровня в части внедрения методов программно-целевого бюджетирования, БОР, финансового управления и контроля, внутреннего и внешнего аудита, реформирования системы казначейства, я полагаю, что следует подумать об организации более масштабного мероприятия с участием представителей из всех этих областей и увязкой всех реформ, чтобы получить общую картину того, как должна работать система; в каких сферах компетенции нужно будет полагаться друг на друга, где точки соприкосновения, как мы могли бы оказывать взаимную поддержку. Также было бы полезно посмотреть, как далеко каждая страна продвинулась в общем процессе реформирования системы государственных финансов, какие имеются достижения и проблемы. В частности, в моей стране реформы одновременно осуществляются в нескольких областях, и никто не имеет чёткого представления о том, как выглядит общая цель, и каким образом всё это должно работать."



5.2. Услуги Сети

Сеть PEMPAL имела надёжное руководство и обеспечена хорошей технической и административной поддержкой. Ресурсные команды оказывали содействие в части содержания; Секретариат предоставлял административные, организационные услуги и готовил отчётность по результатам деятельности.

5.2.1. Ресурсные команды ПС

Ресурсные команды играли важную роль в разработке технического содержания, необходимого для рассмотрения приоритетных тем УГФ, которые были определены странами-участницами, а также в том, чтобы работа сети соответствовала ожиданиям её членов и доноров. Ресурсные команды оказывали текущую поддержку исполнительным комитетам ПС при разработке программ мероприятий и опросов, привлечении экспертов и поиске технических материалов, обеспечении деятельности рабочих и дискуссионных групп, разработке бюджетов ПС и управлении ими, а также реализации инициатив, направленных на совершенствование работы сети. В состав ресурсных команд входят эксперты по тематическим направлениям, которых привлекают в зависимости от технических потребностей в рамках обсуждаемой темы. Прочие международные эксперты выступают в роли докладчиков или оказывают краткосрочное техническое содействие исходя из требований к содержательной части в планах действий ПС. При опросе в рамках ССО в 2015 году все три исполнительных комитета ПС сообщили о «высоком уровне удовлетворённости» качеством поддержки со стороны технических ресурсных команд.

Состав ресурсных команд, оказывавших поддержку исполнительным комитетам, практически не изменился в сравнении с предыдущими годами. В основную команду входили: Елена Никулина (руководитель программы PEMPAL / ведущий координатор КС), Диана Обри (консультант БВ / советник сети по вопросам стратегии), Ион Кику (советник КС / советник по операционной деятельности), Майя Гусарова (ведущий координатор БС), Наида Чаршимамович Вукотич (консультант БС), Арман Ватян (ведущий координатор СВА), Диана Гросу-Аксенти (консультант СВА). Содействие в проведении опросов в электронном формате по итогам мероприятий оказывала Нина Дудучава.

В работе сети принимали участие высококвалифицированные эксперты в конкретных тематических областях. Работу тематических групп поддерживали эксперты, привлечённые Всемирным банком; с учётом прекращения деятельности тех или иных групп их состав менялся. В число экспертов, длительное время участвовавших в различных мероприятиях ПС, входят: Марк Силинс (ведущий советник КС по тематическим вопросам), Майкл Пэрри (рабочая группа КС по учёту и отчётности в государственном секторе), Майк Уильямс (рабочая группа КС по управлению ликвидностью), Джем Денер (рабочая группа КС по применению информационных технологий в казначейских операциях), Зак Миллз (оказывал содействие рабочей группе БС по управлению ФОТ), Жан Пьер Гаррит (советник по тематическим вопросам СВА), Ричард Мэггз (рабочая группа СВА по отношениям между органами внутреннего аудита, внешнего аудита и финансовой инспекцией (RIFIX)). В отчётный период своих специалистов по соответствующей тематике по каналам Национальной академии финансов и экономики в СВА направляло также Министерство финансов Нидерландов. И наконец, БС установило тесное сотрудничество с ОЭС, которая внесла серьезный содержательный вклад в работу БС.

В соответствии с тенденциями, обозначенными в рамках Стратегии, в отчётный период сократились масштабы привлечения внешних экспертов; при этом члены сети более активно участвовали в подготовке и проведении мероприятий. Представители стран-участниц более активно вовлечены в определение содержания повестки мероприятий, в её реализацию и в разработку «продуктов знаний»; занимают лидирующие позиции в рабочих группах; также страны-участницы направляют экспертов по соответствующей тематике. В **таблице 1** приведена динамика численности внешних экспертов, привлекавшихся к мероприятиям PEMPAL[7].

ТАБЛИЦА 1: ВНЕШНИЕ ЭКСПЕРТЫ НА МЕРОПРИЯТИЯХ PEMPAL

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Мероприятия	15	27	29	28	18	15
Участники из стран PEMPAL	505	600	831	612	613	527
Ресурсные команды и международные эксперты	125	241	160	124	118	83

5.2.2. Секретариат

Роль Секретариата PEMPAL также является ключевой в выполнении данной плановой задачи, учитывая, что он предоставляет административную поддержку и формирует отчётность по результатам программы PEMPAL. В функции Секретариата входит: организация очных мероприятий, например приглашение на мероприятия, организация проезда, размещения, визовой поддержки, переводов, аренды помещений и оснащения, распространение материалов; обеспечение справочных

7 Секретариат готовит отчётность по календарным годам (к.г.).

материалов для совещаний Координационного комитета PEMPAL, например поправок к внутреннему регламенту, обновлений бюджетов ПС; мониторинг эффективности на основе исчерпывающего набора показателей; подготовка докладов о ходе работы и годовых отчётов; поддержка и редактирование сайта и информационного бюллетеня PEMPAL; ведение протоколов мероприятий PEMPAL и виртуальной библиотеки; организация заседаний в режиме онлайн. В рамках своей роли Секретариат администрирует и координирует ресурсные материалы и общение онлайн, включая сайт PEMPAL, а также заседания, проводимые в режиме видеоконференций и с применением других технологий.

Начиная с середины рассматриваемого периода модель функционирования Секретариата претерпела изменения вследствие неожиданного прекращения участия Центра повышения квалификации в области финансов Словении, который на начальном этапе предоставлял соответствующие услуги в рамках договора с Всемирным банком; начиная со второго полугодия 2015 года вплоть до завершения действия текущей Стратегии услуги предоставляет новая команда Секретариата, созданного при Представительстве Всемирного банка в Российской Федерации. В её состав входят Екатерина Залеева (координатор КС), Ксения Галанцова (координатор БС) и Кристина Зайтуна (координатор СВА). На основании решения Координационного комитета такой переходный порядок сохранится до конца следующего стратегического периода; предполагается, что модель работы Секретариата будет пересмотрена во время среднесрочной оценки реализации новой Стратегии.

Несмотря на то, что новому Секретариату пришлось принимать дела и овладевать новыми функциями в сжатые сроки, в течение 2016 года были показаны очень хорошие результаты: оценка участников по итогам мероприятий была стабильно высокой (см. графики 12, 13). С учётом того, что услуги предоставлялись двумя разными командами, непосредственное сравнение результатов за 2012—2013 и 2016—2017 годы не представляется возможным; вместе с тем, уровень удовлетворённости услугами со стороны участников вырос. В целом переход прошёл гладко и гораздо успешнее, чем ожидалось, главным образом благодаря высокой целеустремлённости и компетентности команды.

ГРАФИК 12: КАЧЕСТВО ОРГАНИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ

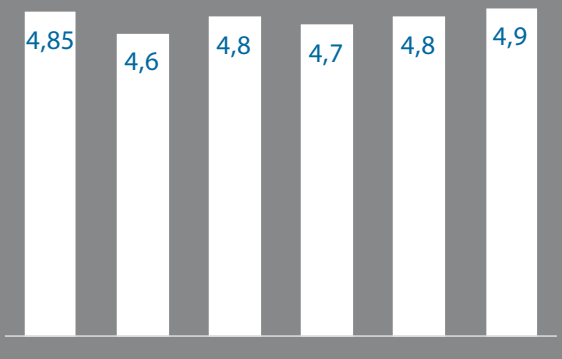
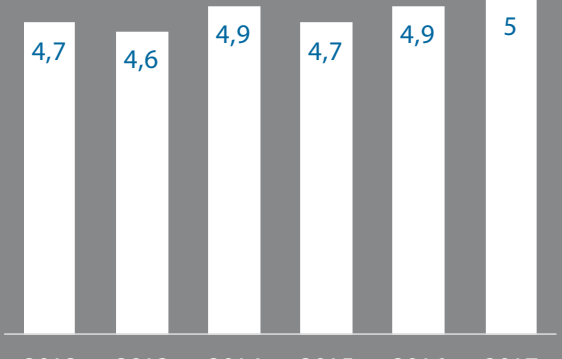


ГРАФИК 13: КАЧЕСТВО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПОДДЕРЖКИ



5.3. Ресурсные материалы и коммуникация онлайн

Вебсайт PEMPAL является основным хранилищем информации о всех мероприятиях программы. Все материалы мероприятий обнародуются на вебсайте на трёх официальных языках PEMPAL. С учётом одобрения экологической инициативы после среднесрочной оценки хода реализации Стратегии в 2017 году Секретариат прекратил практику распространения печатных материалов; теперь все материалы к мероприятиям заблаговременно размещаются на вебсайте. Также на вебсайте размещена виртуальная библиотека PEMPAL. Она представляет собой эффективное и рациональное хранилище страновых документов, представленных участниками, включая законы, нормативные акты, аналитические материалы и т.д.

www.pempal.org/library-search

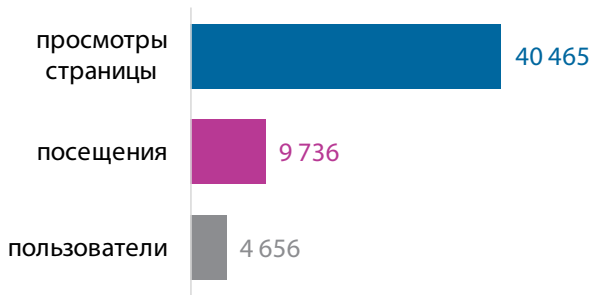
Начиная с 2016 года ведение вебсайта PEMPAL было передано новому Секретариату. В процессе передачи дизайн сайта был пересмотрен с применением более современной платформы. В 2017 году был внедрён мониторинг посещаемости вебсайта. Соответствующая информация за девять месяцев 2017 года представлена на **графике 14**.

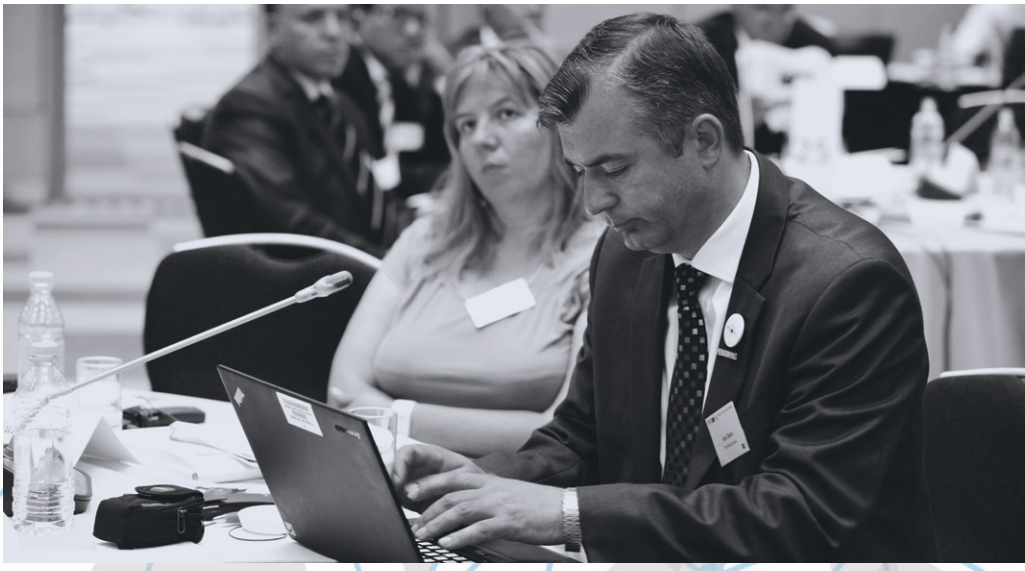
Некоторые ПС пользуются вики-страницами в качестве неформального инструмента взаимодействия, построенного на веб-платформе, который позволяет обсуждать планы действий, хранить программы мероприятий, методические материалы, а также формировать общее понимание направления деятельности. Доступ к вики-странице ограничен и предоставляется только членам ПС для обеспечения конфиденциальности при обмене проектами стратегий, законов и процедур. СВА пользуется вики для подготовки мероприятий, а БС — для хранения дополнительных ресурсов, касающихся УГФ.

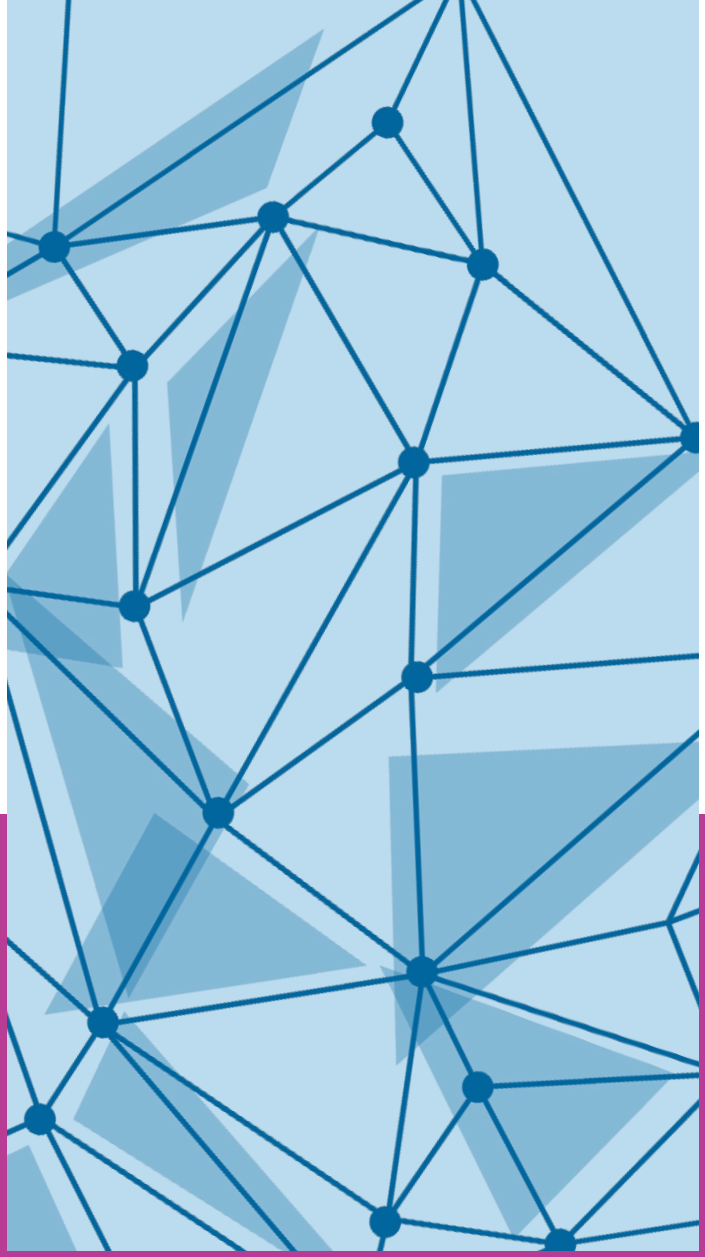
Проведение конференций в режиме реального времени с использованием оборудования Всемирного банка для видеоконференцсвязи и интерактивных средств онлайн-связи (например, Skype, WebEx) широко применяется не только для заседаний исполнительных и Координационного комитетов, но также и для проведения тематических практикумов и семинаров ПС. Этот инструмент доказал свою эффективность и рациональность, обеспечивая быструю и лёгкую организацию процесса обмена знаниями с минимальными затратами.

В рамках программы для различных мероприятий использовались и некоторые иные интернет-инструменты. Большинство обследований PEMPAL проводились в электронной форме с применением SurveyMonkey. Этот же инструмент был адаптирован для электронной регистрации участников мероприятий. Кроме того, ежеквартальные «Информационные бюллетени» готовятся и распространяются в электронной форме; они также доступны на вебсайте программы.

ГРАФИК 14: ПОСЕЩАЕМОСТЬ ВЕБСАЙТА PEMPAL, АПРЕЛЬ-ДЕКАБРЬ 2017 Г.



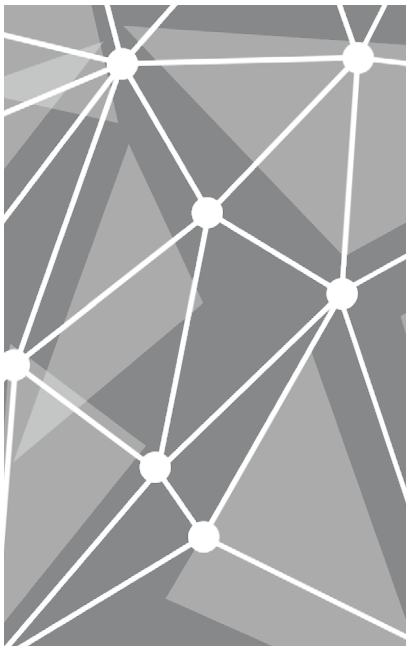




6

РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: НАЛИЧИЕ УСТОЙЧИВОЙ В ФИНАНСОВОМ ОТНОШЕНИИ СЕТИ СПЕЦИАЛИСТОВ, ПРИВЕРЖЕННЫХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАКТИКИ УГФ

Основные активы PEMPAL составляют приверженные целям сети члены и ответственное руководство. Имеющиеся данные свидетельствуют о значительной приверженности членов сети, которая выражается, в том числе, в увеличении размеров нематериальных и финансовых вкладов в программу со стороны стран-участниц. Установление устойчивых партнерских отношений с донорами обеспечило стабильность финансового положения программы на протяжении всего срока действия стратегии.



6.1. Ответственное руководство

Имеющиеся данные свидетельствуют о высоком качестве лидерства и руководства деятельностью сети на протяжении всего срока действия стратегии. Отзывы респондентов опроса, проведенного в рамках ССО, указывают на «высокий» и «очень высокий» уровень удовлетворенности структурами управления PEMPAL.

Исполнительные комитеты практикующих сообществ вели активную деятельность и служили движущей силой сети на протяжении всего периода реализации стратегии. Исполнительные комитеты отвечали за формирование и реализацию всех планов действий ПС, а также играли ключевую роль в мероприятиях с участием всех ПС. Исполнительные комитеты проводили заседания с периодичностью не реже одного раза в квартал. Исполнительный комитет БС провел 21 документированное заседание (по которым велись официальные протоколы)[8], а исполнительный комитет КС за тот же период провел 38 официальных встреч[9]. В исполнительном комитете СВА принят менее формальный подход к проведению заседаний: комитет встречался часто и в разных форматах; протоколы заседаний хранятся на вики-странице СВА и предоставляются по запросу.

8 Все протоколы доступны здесь:
www.pempal.org/ru/about/governance/ex-com-bcop

9 Все протоколы доступны здесь:
www.pempal.org/ru/about/governance/ex-com-tcop

Состав Исполнительных комитетов PEMPAL

По состоянию на конец 2017 года исполнительные комитеты/ лидерские группы ПС состояли из следующих членов: :

БС

Анна Беленчук — Россия
начальник отдела анализа и развития бюджетной системы Департамента бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Министерства финансов

Геральдина Продани — Албания
Генеральный секретарь Министерства финансов

Лала Ананикян — Армения
директор Департамента управления бюджетным процессом Министерства финансов

Алийя Алойович — Босния и Герцеговина
помощник Министра финансов

Марина Тихонович — Беларусь
заместитель начальника Департамента методологии бюджетного процесса Министерства финансов

Эмиль Нургалиев — Болгария
старший эксперт отдела методологии бюджета Дирекции по бюджету Министерства финансов

Младенка Карачич — Хорватия
руководитель Службы по бухгалтерскому учету в государственных и некоммерческих организациях, Министерство финансов

Канат Асангулов — Кыргызская Республика
начальник Управления бюджетной политики Министерства финансов

Николай Бегчин — Россия
заместитель директора Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов

СВА

Эдгар Мкртчян — Армения
заместитель руководителя Департамента методологии управления государственными финансами, начальник Отдела методологии финансового управления и контроля Министерства финансов

Эдит Немет — Венгрия
руководитель Центрального подразделения по гармонизации внутреннего аудита (ЦПГВ), Министерство национальной экономики

Льерка Црнкович — Хорватия
координатор Сектора по методологии и развитию внутреннего аудита (гармонизация системы внутреннего контроля), Министерство финансов

Петру Бабучи — Молдова
старший консультант Отдела политики в области государственного внутреннего финансового контроля, Министерство финансов

Амела Муфтич — Босния и Герцеговина
помощник Министра, руководитель Центрального подразделения по внутреннему аудиту в учреждениях БиГ, Министерство финансов

Замира Оморова — Кыргызская Республика
руководитель Департамента методологии внутреннего аудита Министерства финансов

Станислав Бычков — Россия
заместитель директора Департамента бюджетной методологии Министерства финансов

Олимджон Мирзоев — Таджикистан
глава Комитета по методологии и бухгалтерскому учету и аудиту Министерства финансов

Миоара Диаконеску — Румыния
директор ЦПГ по государственному внутреннему аудиту Министерства общественных финансов

КС

Анжела Воронин — Молдова
глава Государственного казначейства, Министерство финансов

Людмила Гурьянова — Беларусь
заместитель главы Государственного казначейства, Министерство финансов

Ильяс Туфан — Турция
руководитель Департамента управления денежной наличностью, Подсекретариат Казначейства

Зайфун Ерназарова — Казахстан
директор Департамента бюджетного законодательства Министерства финансов

Мимоза Пилкати — Албания
директор Департамента казначейских операций Генеральной дирекции казначейства, Министерство финансов

Марья Ульяревич — Черногория
начальник Отдела бюджетного учета Национального казначейства, Министерство финансов

Александр Демидов — Россия
заместитель главы Федерального казначейства

Исматулло Хакимов — Таджикистан
первый заместитель главы Центрального казначейства (бывший)

Назим Газимзаде — Азербайджан
начальник Департамента информационных технологий Государственного казначейского агентства, Министерство финансов

Легенда: председатель | заместитель председателя | член

Исполнительные комитеты формируются из представителей стран-членов на добровольной основе; большинство членов исполнительных комитетов работали в этом качестве в течение нескольких лет и уделяли много времени деятельности сети. Учитывая что большинство членов ИК занимают руководящие позиции в своих учреждениях, готовность работать в комитете свидетельствует о сильной приверженности деятельности PEMPAL. В соответствии с руководством по реализации программы, состав каждого комитета ограничен девятью представителями стран-членов. В каждом ПС установлены свои внутренние правила выявления кандидатов на членство в исполнительном комитете и избрания руководителей сообщества, однако, согласно операционному руководству каждое ПС должно ежегодно проводить выборы председателя. Состав исполнительных комитетов по состоянию на конец 2017 года показан ниже (в трех лидерских группах представлены 16 из 23 стран-членов).

Координационный комитет (КК) PEMPAL тоже очень активно работал в течение срока действия стратегии. Всего за рассматриваемый период комитет провел 21 заседание, выполняя функцию надзорного органа программы. На заседаниях КК регулярно рассматривались вопросы мониторинга хода реализации стратегии. Входящие в состав КК председатели и заместители председателей исполнительных комитетов докладывали на заседаниях КК о ходе выполнения мероприятий ПС. Ежегодно Координационный комитет рассматривал и утверждал планы действий практикующих сообществ и объемы выделенных им средств. В начале каждого года КК обсуждал и утверждал бюджеты ПС и рассматривал ход исполнения бюджетов на каждом квартальном заседании. Координационный комитет также ежегодно утверждал годовые отчеты PEMPAL до их распространения. Руководителям учреждений, пользующихся результатами деятельности PEMPAL, ежегодно направлялись благодарственные письма за подписью председателя Координационного комитета. Протоколы заседаний Координационного комитета PEMPAL находятся в открытом доступе на сайте:

www.pempal.org/ru/event/sc_meetings

Координационный комитет осуществлял надзор за проведением встреч с участием всех ПС, включая пленарное заседание всей сети, которое состоялось в Москве в 2014 году, и все годовые заседания руководства PEMPAL. Объемы средств, выделяемых на проведение этих мероприятий, утверждались Координационным комитетом отдельной строкой в бюджете программы. Для подготовки каждой встречи с участием всех ПС по решению Координационного комитета создавались специальные организационные комитеты во главе с руководителем программы PEMPAL со стороны Всемирного банка.

Координационный комитет руководил процессом среднесрочного обзора (ССО) хода реализации Стратегии на 2012—2017 годы, проведенного в 2015 году, а также подготовкой новой Стратегии на 2017—2022 годы в 2015—2017 годах. Для проведения ССО и для разработки новой стратегии были образованы специальные рабочие группы под председательством руководителя программы со стороны Всемирного банка. Рабочие группы отчитывались перед Координационным комитетом, и в их состав входили члены Координационного комитета. В 2015 году для разработки Стратегии PEMPAL на 2017—2022 годы была создана Рабочая группа по подготовке стратегии PEMPAL. Ее первое заседание состоялось в декабре 2015 года, а в дальнейшем рабочая группа встречалась в мае, июне и августе 2016 года с проведением дополнительных неформальных встреч подгруппами, готовившими основные материалы, необходимые для разработки стратегии. Две указанные подгруппы (подгруппа по разработке матрицы стратегических целей и результатов стратегии и подгруппа по подготовке вариантов покрытия затрат и сценариев финансирования) подготовили основные части текста стратегии, которые были представлены на рассмотрение всей Рабочей группы и Координационного комитета. Рабочая группа по подготовке стратегии также осуществляла планирование подготовительной работы по проведению в 2016 году заседания руководства, которое было посвящено разработке новой стратегии PEMPAL. В 2017 году была также образована рабочая группа с участием всех ПС для подготовки опроса высокопоставленных должностных лиц в целях оценки восприятия ими воздействия, оказываемого PEMPAL на состояние систем УГФ и уровень способностей персонала. Анкеты опроса были разосланы в 2017 году вместе с годовыми благодарственными письмами. К письмам также прилагались копии годового отчета за 2016 год и брошюры «Истории успеха».

В состав Координационного комитета входили представители основных заинтересованных сторон сети, включая представителей доноров (Всемирный банк, SECO и Министерство финансов Российской Федерации) и практикующих сообществ (председатели и/или заместители председателей исполнительных комитетов). Члены ресурсных команд ПС и представители Секретариата PEMPAL участвовали в заседаниях КК в качестве наблюдателей. Состав Координационного комитета по состоянию на конец 2017 года показан в таблице ниже. В течение срока действия стратегии несколько раз проводилась ротация председателя КК. В начале срока функции председателя Координационного комитета выполняла г-жа Саломе Штайб (SECO). В 2013 году должность председателя временно занимал Мариус Коэн (Всемирный банк), а затем в течение двух лет подряд (2014—2015 гг.) председательствовала Анна Валькова из Министерства финансов Российской Федерации. В 2016 году была вновь проведена ротация, и в течение двух последних календарных лет срока действия стратегии функции председателя Координационного комитета выполняла госпожа Ирэн Фрай (SECO).

ТАБЛИЦА 2: СОСТАВ КООРДИНАЦИОННОГО КОМИТЕТА PEMPAL ПО СОСТОЯНИЮ НА КОНЕЦ 2017 Г.

Имя	Организация	Страна	Роль	Позиция
Ирэн Фрай	SECO	Швейцария	Донор	Председатель Координационного комитета
Анна Валькова	Минфин	Российская Федерация	Донор	Член
Елена Никулина	Всемирный банк		Руководитель программы PEMPAL / ресурсная команда КС (руководитель)	Член
Мариус Коэн	Всемирный банк		Донор	Член
Анна Беленчук	Минфин	Российская Федерация	Председатель БС PEMPAL	Член
Гелардина Продани	Минфин	Албания	Заместитель председателя БС	Член
Эдгар Мкртчян	Минфин	Армения	Председатель СВА PEMPAL	Член
Эдит Немет	Министерство национальной экономики	Венгрия	Заместитель председателя СВА	Член
Анжела Воронин	Минфин	Молдова	Председатель КС PEMPAL	Член
Людмила Гурьянова	Минфин	Беларусь	Заместитель председателя КС	Член
Ион Кику	Всемирный банк		Советник PEMPAL по операционной деятельности / ресурсная команда КС	Постоянный наблюдатель
Майя Гусарова	Всемирный банк		Ресурсная команда БС (руководитель)	Постоянный наблюдатель
Арман Ватян	Всемирный банк		Ресурсная команда СВА (руководитель)	Постоянный наблюдатель
Екатерина Залеева	Всемирный банк	Российская Федерация	Секретариат PEMPAL (КС)	Постоянный наблюдатель
Ксения Галанцова	Всемирный банк	Российская Федерация	Секретариат PEMPAL (БС)	Постоянный наблюдатель
Кристина Зайтуна	Всемирный банк	Российская Федерация	Секретариат PEMPAL (СВА)	Постоянный наблюдатель

6.2. Подотчетность и результативность

На протяжении срока действия стратегии и в дальнейшем в рамках программы действовала устойчивая всеобъемлющая система обеспечения подотчетности и результативности. В силу подотчетности за использование донорских средств программа PEMPAL должна обеспечивать удовлетворение потребностей всех ключевых заинтересованных сторон сети и исполнять бюджет при минимальных затратах и с максимальным результатом в соответствии с утверждёнными правилами использования средств, находящихся в доверительном управлении. В целях обеспечения подотчетности PEMPAL использует целый комплекс инструментов и процессов для мониторинга, измерения и оценки результативности и актуальности своей деятельности. В их числе:

- внутренние правила: операционное руководство (включая основополагающие принципы управления бюджетом), руководство по проведению мероприятий и руководство по проведению ознакомительных поездок:

  www.pempal.org/ru/rules

- рассмотрение и утверждение бюджетов ПС Координационным комитетом с учетом увязки со Стратегией PEMPAL;
- управление бюджетами со стороны ПС, включая ежеквартальные отчеты о ходе исполнения бюджета перед Координационным комитетом;
- качественные и количественные показатели результативности с измерением значений показателей после каждого мероприятия посредством опросов;
- внутренние и внешние оценки (например, периодические внешние оценки и внутренние обзоры):
  - внешняя оценка проводилась в 2012 году;
  - внутренний среднесрочный обзор хода реализации Стратегии был проведен в 2015 году;
- ежеквартальные информационные бюллетени;
- годовые отчёты;
- внутренний мониторинг состава членов, осуществляемый практикующими сообществами (на постоянной основе);
- правила использования средств МДТФ, находящегося в доверительном управлении Всемирного банка;
- комплект проверенной внешним аудитором финансовой отчетности по всему портфелю траст-фондов, находящихся в доверительном управлении Всемирного банка.

6.3. Обеспечение финансовой жизнеспособности сети — основные показатели

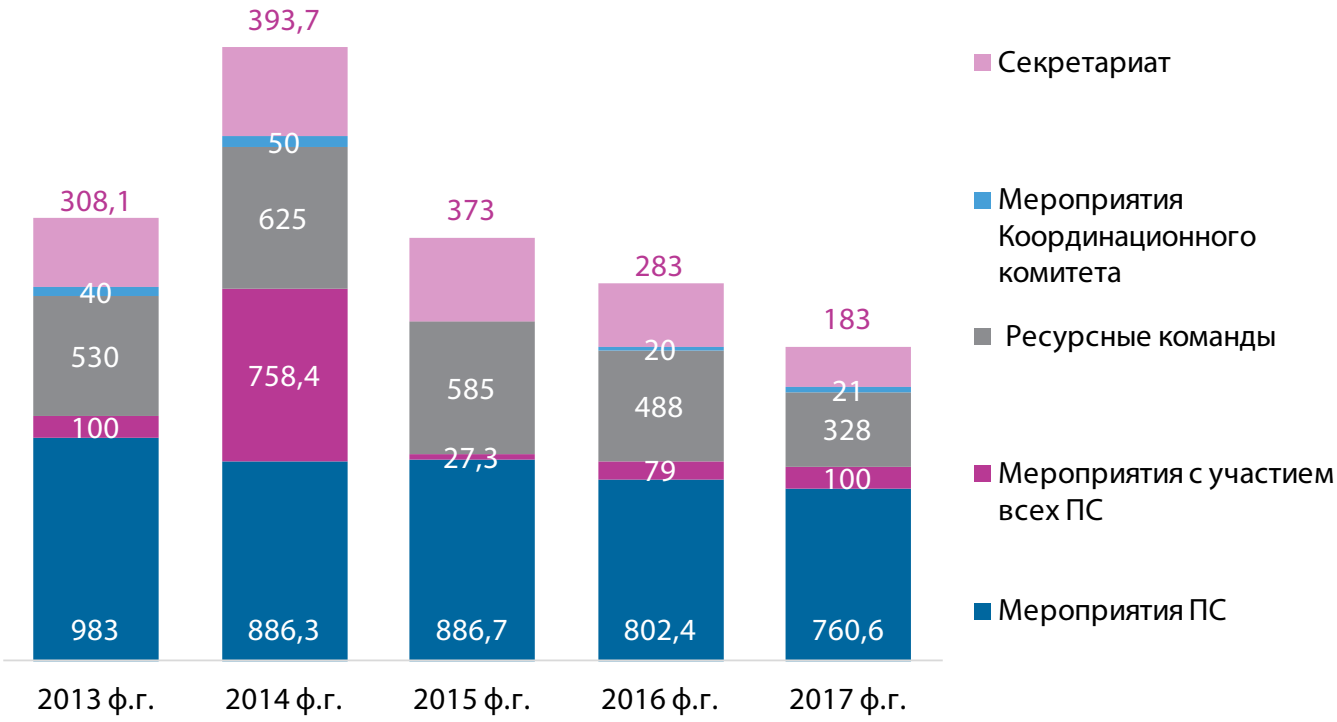
Учитывая общественную пользу сети, для обеспечения устойчивого подхода к осуществлению деятельности PEMPAL требовалась постоянная поддержка со стороны доноров. Министерство финансов Российской Федерации и SECO согласились оказывать финансовую поддержку PEMPAL посредством взносов в мультидонорский траст-фонд (МДТФ) PEMPAL, находящийся под управлением Всемирного банка. Эти взносы были основным источником финансирования мероприятий PEMPAL в период реализации Стратегии.

Фактические расходы за счет средств МДТФ PEMPAL за весь период реализации стратегии составили 9,6 млн. долл. США, что почти на 1 млн долларов США меньше расчетной суммы, предусмотренной Стратегией на 2012—2017 годы (10,54 млн долларов США) (см. таблица 3). На годовой основе фактические расходы были ниже оценочных затрат, включенных в стратегию, по всем годам, кроме 2014 ф.г., когда состоялось пленарное заседание всей сети. Бюджет на проведение этого мероприятия превысил первоначальную расчетную сумму, и для полного покрытия затрат на мероприятие Министерство финансов Российской Федерации предоставило дополнительный взнос.

ТАБЛИЦА 3: РАСХОДЫ ПРОГРАММЫ PEMPAL (В ТЫС. ДОЛЛАРОВ США)

Расходы	2013 ф.г.	2014 ф.г.	2015 ф.г.	2016 ф.г.	2017 ф.г.	Всего
Предусмотренные в Стратегии PEMPAL	2 150,0	2 340,0	2 080,0	2 010,0	1 960,0	10 540,0
Фактические, профинансированные за счет средств МДТФ PEMPAL	1 951,1	2 713,4	1 872,0	1 672,4	1 392,6	9 601,5

ГРАФИК 15: СТРУКТУРА РАСХОДОВ PEMPAL (В ТЫС. ДОЛЛ. США)



Секретариат и Координационный комитет вели пристальный мониторинг расходов в рамках программы на протяжении всего срока стратегии. Структура расходов на реализацию программы показана на **графике 15.** В соответствии с тенденцией, ожидавшейся в рамках стратегии, общие расходы по программе PEMPAL начали сокращаться в 2015 ф.г. после того, как достигли максимума в 2014 ф.г., когда состоялось уже упоминавшееся пленарное заседание всей сети. Сокращение расходов за последние три финансовых года стратегии было более значительным, чем прогнозировалось, и отражало зафиксированное в отчете о среднесрочном обзоре беспокойство относительно наличия финансирования для реализации стратегии в оставшийся период. Сокращения расходов добились за счет реализации дополнительных мер по экономии, в результате которых снизились логистические и административные затраты на организацию мероприятий, содержание ресурсных команд и Секретариата.

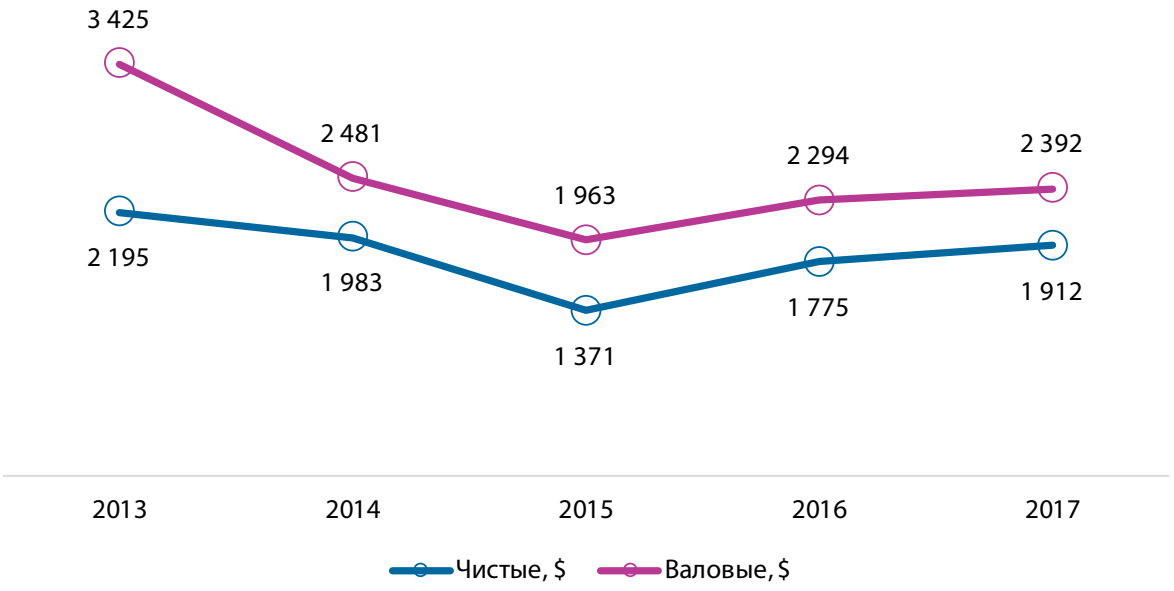
Следует отметить, что представленные выше данные включают только расходы, покрытые из основного источника финансирования программы, а именно из мультидонорского траст-фонда (МДТФ) PEMPAL под управлением Всемирного банка, и не включают нефинансовые и финансовые вклады меньшего размера, внесенные в программу в различных формах странами-членами и внешними партнерами. До 2017 года систематическая информация о вкладах, вносимых в программу вне МДТФ и не проводимых через Секретариат, отсутствовала. Во исполнение решения, принятого Координационным комитетом по итогам среднесрочного обзора, Секретариат разработал механизм мониторинга для отражения информации о дополнительных вкладах в программу. Данные, собранные за последний год реализации Стратегии (2017 к.г), показывают, что только в 2017 году страны-члены

внесли дополнительные финансовые вклады в размере 93 тыс. долларов США (около 6% от общих расходов в рамках программы, профинансированных за счет средств МДТФ PEMPAL в 2017 к.г.) посредством прямого финансирования расходов на аренду помещений для мероприятий и питание участников, а также в форме направления участников на мероприятия за свой счет. Кроме того, внешними партнерами и странами-членами были внесены нематериальные вклады оценочной стоимостью в 110 тыс. долларов США (около 7% от общих расходов в рамках программы, профинансированных за счет средств МДТФ PEMPAL в 2017 к.г.) в форме делегирования докладчиков на мероприятия и предоставления материалов по повестке дня заседаний.

Затраты на проведение мероприятий составляли самую большую категорию расходов по программе PEMPAL, и эти расходы подвергались особенно тщательному мониторингу со стороны Секретариата PEMPAL.

Во всех годовых отчетах PEMPAL, выпущенных за период реализации стратегии, содержался анализ тенденций уровня расходов, наряду с данными об административных и организационных затратах на проведение отдельных мероприятий в очном формате. Углубленный анализ расходов был выполнен в 2015 году в рамках среднесрочного обзора реализации стратегии. На **графике 16** показаны два из показателей, используемых для мониторинга затрат на проведение мероприятий, а именно средний размер административных и организационных затрат в расчете на одного участника[10] в чистом и валовом[11] выражении. Минимальные значения обоих показателей были зафиксированы в 2015 календарном году, на который пришлось самое большое количество видеоконференций. С завершением деятельности нескольких тематических групп и соответствующим сокращением количества видеоконференций расходы в расчете на одного участника в последние два года реализации стратегии выросли, но остались ниже уровней 2013 и 2014 календарных годов.

ГРАФИК 16: СРЕДНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РАСХОДЫ В РАСЧЕТЕ НА ОДНОГО УЧАСТНИКА (К.Г.)



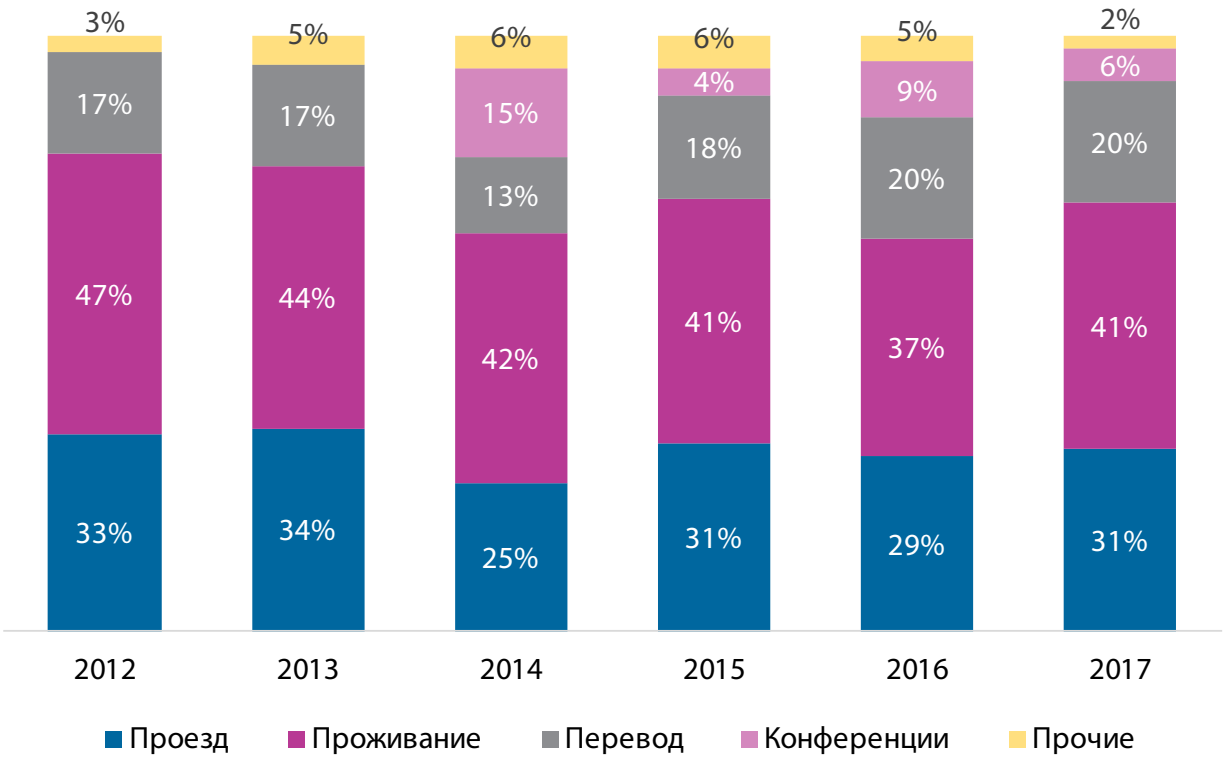
10 Расчеты выполнены по участникам из стран-членов по месту проведения, включая видеоконференции.

11 Административные расходы в валовом выражении включают затраты на содержание Секретариата и прочие административные издержки, не связанные с отдельными мероприятиями.

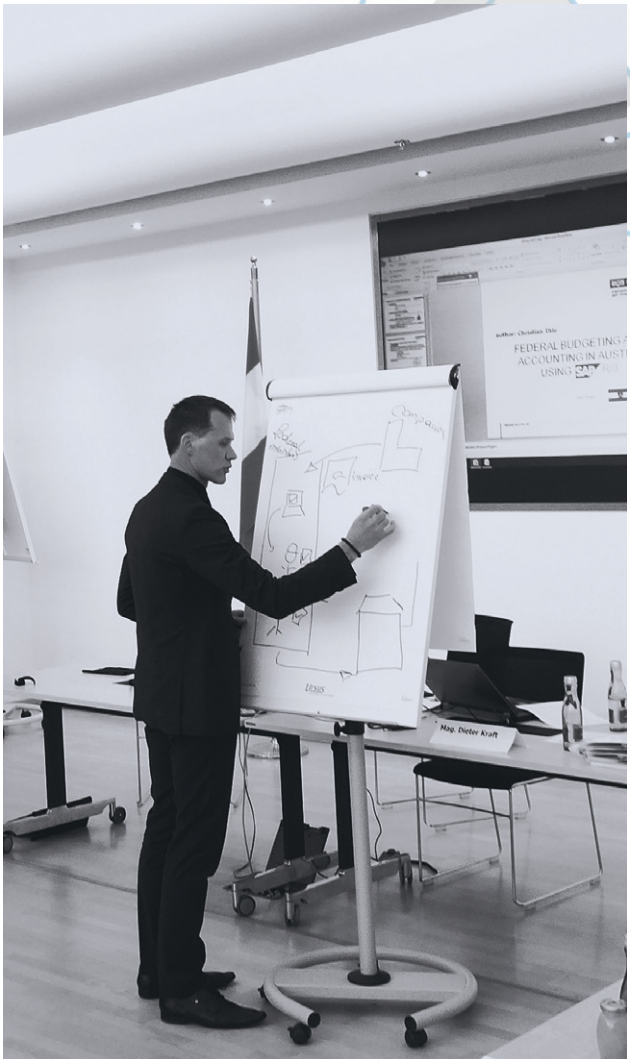
Одной из мер, направленных на сдерживание роста расходов на проведение мероприятий в последние годы реализации стратегии, стало использование формата мероприятий, приуроченных друг к другу (когда очные заседания проводятся одно сразу после другого в одном месте, но имеют разные цели и результаты). Благодаря применению такого формата повышается экономическая эффективность использования средств, поскольку минимизируются затраты на проживание и проезд участников; участники при этом присутствуют на нескольких мероприятиях, которые проходят в одном и том же месте. Так, в 2015 к.г. было проведено 28 мероприятий, а в 2016 к.г. — 18 мероприятий. При этом в 2015 к.г. только три из мероприятий проводились «встык», в то время как в 2016 к.г. этот формат использовался шесть раз (три раза БС, два — СВА и один — КС).

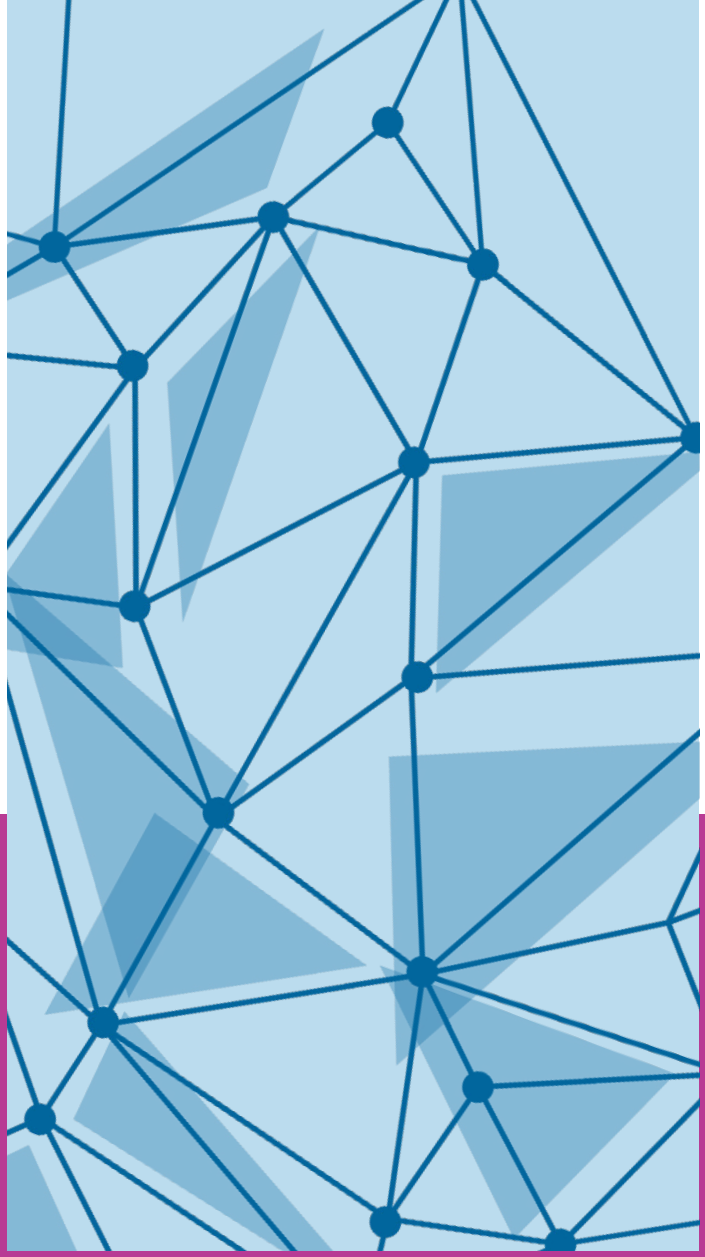
Структура расходов на проведение мероприятий показана на **графике 17**. Доли, приходящиеся на самые крупные категории расходов (проживание и проезд участников) сократились к середине срока стратегии и с тех пор оставались относительно стабильными. Параллельно выросли расходы на письменный и устный перевод, что отражает растущий спрос на услуги письменного перевода в связи с более интенсивной работой над «продуктами знаний».

ГРАФИК 17: СТРУКТУРА РАСХОДОВ НА ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ (КАЛЕНДАРНЫЕ ГОДЫ)



NEMZETGA
MINISZTÉR
NEMZETGAZDASÁGI MINISZTÉRIUM


Mag. Dieter Kraft



7

РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ PEMPAL: ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ИНФОРМИРОВАННОСТИ ЛИЦ, ЗАНИМАЮЩИХ ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОЛЖНОСТИ, О ПРЕИМУЩЕСТВАХ И ЦЕННОСТИ PEMPAL

Сеть PEMPAL добилась больших успехов в повышении уровня информированности высших эшелонов правительства и политической власти о пользе и ценности взаимодействия через PEMPAL. Около 85%[12] руководителей, ответивших на вопросы анкеты в опросе о воздействии PEMPAL, проведенном в 2017 года, указали, что они были напрямую вовлечены в мероприятия сети. Только в 2017 году в мероприятиях PEMPAL участвовали 38 ведущих руководителей ведомств из стран-членов.

Одним из факторов, способствовавших повышению информированности высокопоставленных должностных лиц о ценности сети PEMPAL, была организация мероприятий в странах-членах. Как уже отмечалось в разделе 4 настоящего отчета, в течение срока действия стратегии 19 из 23 стран-участниц выступили принимающей стороной как минимум одного мероприятия, а всего в странах-членах было проведено 45 мероприятий. Многие учреждения, выступившие в качестве принимающей стороны мероприятий PEMPAL, использовали эту возможность для обмена опытом в области обсуждавшихся на заседаниях направлений реформ. Мероприятия, проводившиеся в странах-членах, как правило, открывали руководители принимающих учреждений или высокопоставленные должностные лица (министры, государственные секретари, заместители государственных секретарей, заместители министров, главы или заместители глав казначейств и т.д.), а многие представители руководства активно участвовали в работе сессий, проводившихся принимающими учреждениями. Таким образом представители высших уровней руководства все больше вовлекались в программу и демонстрировали растущий интерес к работе PEMPAL при обсуждении проблем, связанных с реформированием систем УГФ, новых возможностей и примеров передовой практики. Зачастую представители высших уровней руководства открывали заседания и (или) участвовали в работе отдельных сессий. В результате в ряде стран реформы стали получать все большую политическую поддержку, а стороны, вовлеченные в реформы, стали признавать пользу и ценность взаимодействия через PEMPAL. Далее во врезке приводятся примеры цитат из вступительных речей руководителей ведомств на открытии мероприятий PEMPAL.

Некоторые из представителей практикующих сообществ сети занимают высокие посты в правительстве и смогли лично убедиться в пользе участия в PEMPAL, одновременно обеспечивая соответствие дизайна программы потребностям стран-участниц в реформировании систем УГФ. В частности, 6 из 9 членов исполнительного комитета казначейского сообщества в 2015—2017 годах были старшими руководителями национальных казначейств стран — участниц КС (заместитель главы и впоследствии глава Казначейства Молдовы, заместители глав казначейств Азербайджана, Беларуси, Грузии, России, Таджикистана). Генеральный секретарь Министерства финансов Албании в течение нескольких лет была председателем / заместителем председателя исполнительного комитета бюджетного сообщества. Другими членами исполнительного комитета БС в период реализации стратегии были помощник Министра по бюджету Федерального министерства финансов Боснии и Герцеговины и Генеральный директор по бюджету и бюджетному контролю Министерства финансов Турции. Кроме того, заместители министров финансов Беларуси, Армении и Кыргызской Республики также активно участвовали в нескольких мероприятиях БС.

В рамках маркетингового подхода, принятого в программе, руководителям учреждений, пользующихся результатами деятельности PEMPAL, из стран-участниц на протяжении срока действия стратегии ежегодно направлялись благодарственные письма. Кроме того, ежеквартально рассылались информационные бюллетени, в которых обобщались достижения и результаты деятельности (формат бюллетеней и подход к формированию их содержания со временем постепенно совершенствовались).

12 Ответы на вопросы анкеты в ходе опроса, проводившегося в сентябре–ноябре 2017 г., были получены от 14 руководителей высшего уровня, 12 из которых указали, что принимали участие в мероприятиях PEMPAL. Кроме того, было получено 6 ответов от лиц, которым высшее руководство официально поручило предоставить ответы на вопросы анкеты, и все они принимали участие в мероприятиях PEMPAL.

Цитаты из вступительных речей на открытии мероприятий PEMPAL

Пленарное заседание всей сети PEMPAL, состоявшееся в 2014 году в Москве, открыл Министр финансов Российской Федерации Антон Силуанов. На открытии заседания также присутствовали Министр по вопросам открытого правительства и первый заместитель Министра финансов Российской Федерации.

Пленарное заседание КС в Тбилиси открыл Министр финансов Грузии Нодар Хадури. На открытии этого мероприятия присутствовала делегация руководителей Минфина Грузии, в том числе первый заместитель Министра финансов Гиорги Табукашвили, заместитель Министра финансов Давид Лежава, заместитель Министра финансов Лаша Хуцишвили, глава Государственной казначейской службы Цотне Кавлашвили.

Роман Артюхин, глава Федерального казначейства Российской Федерации активно участвовал в мероприятиях КС и в течение срока действия Стратегии PEMPAL посетил три мероприятия сообщества (одно в Москве и два в других странах). Он так же открыл семинар КС в Москве в мае 2014 года.

Азер Байрамов, заместитель министра финансов Азербайджана, тоже высоко оценил сеть PEMPAL, охарактеризовав ее как одну из лучших платформ для обмена знаниями и опытом в области УГФ. Открывая пленарное заседание КС в Баку, он в своей презентации рассказал участникам мероприятия о программе азербайджанских реформ в сфере УГФ и выразил уверенность в том, что участие представителей Азербайджана в мероприятиях PEMPAL будет полезным для хода реформ в стране. На вступительной сессии заседания присутствовали представители политического руководства, в том числе члены Кабинета министров и Парламента: Зияд Самерзаде, глава парламентской комиссии по бюджетным вопросам; Шахин Садигов, Директор Департамента экономической политики и прогнозирования Министерства экономического развития; Аббас Салманов, глава Государственного казначейского агентства.

Максим Ермолович, заместитель министра финансов Республики Беларусь, открывая семинар КС в Минске, подчеркнул важность темы семинара.

Юрий Чичибаба, заместитель Министра финансов Молдовы, открыл пленарное заседание КС в Кишиневе. Нина Лупан, Директор Государственного казначейства Министерства финансов Молдовы, открыла пленарное заседание КС в Молдове.

Антон Силуанов
Министр финансов Российской Федерации

"Открытость правительства чрезвычайно важна. Обеспечение открытости — это непрерывный процесс, в ходе которого правительства могут пользоваться новыми наработками других стран."

Роман Артюхин
Глава Федерального казначейства Российской Федерации

"Являясь одним из участников первого заседания КС, состоявшегося в 2006 году, а также ряда других недавних мероприятий, хочу отметить впечатляющий прогресс, достигнутый PEMPAL в создании и предложении продуктов знаний и возможностей для обмена опытом среди членов сообщества. С удовольствием отмечаю и растущую роль самих членов КС в подготовке содержательной части программ мероприятий. Страны-члены PEMPAL и дают, и получают знания в сфере УГФ, что способствует повышению эффективности сети и взаимного обучения."

Нодар Хадури
Министр финансов Грузии

"Грузия чрезвычайно высоко оценивает деятельность сети PEMPAL и получает прямую пользу от участия в мероприятиях КС."

Максим Ермолович
Заместитель министра финансов Республики Беларусь

"Беларусь приступает к осуществлению важнейших шагов, связанных с модернизацией информационной системы управления государственными финансами, и участие представителей нашей страны в мероприятиях PEMPAL, посвященных этой теме, дает им хорошую возможность получить дополнительную информацию и обменяться опытом в области модернизации информационной системы управления государственными финансами (ИСУГФ)."

Юрий Селиверстов
Заместитель Министра финансов Республики Беларусь

"Наша страна, Беларусь, недавно приступила к реформированию системы бухгалтерского учёта в государственном секторе, и мы рассматриваем мероприятие PEMPAL, которое проводится в Минске, как хорошую возможность обсудить проделанную работу и планы на будущее, а также получить содействие от коллег."

Юрий Чичибаба
Заместитель Министра финансов Молдовы

"Что такое PEMPAL? Только лишь сообщество людей, объединенных общей целью? На самом деле, это возможность встречаться с коллегами из других стран и профессионально обсуждать проблемы, цели, неудачи и примеры успеха каждой из стран-участниц. Это возможность обмениваться знаниями о вариантах решений, убеждаться, что мы движемся в верном направлении и извлекать уроки из опыта других стран, чтобы избежать ошибок при проведении реформ в государственном секторе. И, разумеется, это возможность быстро повышать профессиональную квалификацию, извлекая максимум пользы из того, что в течение двух-трех дней находишься в окружении блестящих специалистов."

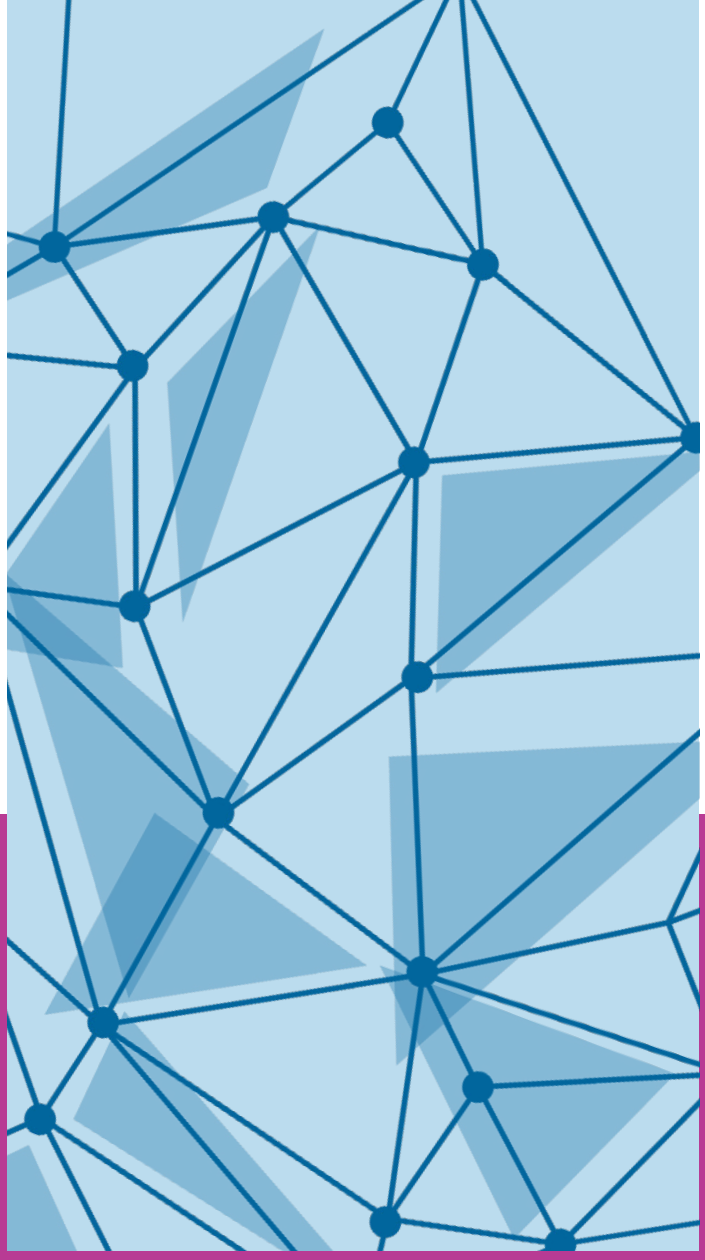
Нина Лупан
Директор Государственного казначейства Министерства финансов Молдовы

"Сеть PEMPAL известна как уникальная платформа для обмена опытом между профессионалами в области УГФ, и такая возможность общаться с коллегами помогала Молдове повышать эффективность работы и осуществлять многие из реформ."

43. sastanak PEMPAL IACOP
Plenarna sjednica o
učinkovitoj provedbi
reformi unutarnje revizije
Taškent, Uzbekistan
24. – 26. listopada 2017.
44. sastanak PEMPAL IACOP
Radne skupine
za reviziju u praksi
Taškent, Uzbekistan
26. - 27. listopada 2017.

Konstantin Krityan
Pavel Safaryan
Mario Marcel
Adrian Fozzard

Elena Nikolina



ВЫВОДЫ

Стратегия PEMPAL на 2012—2017 годы оказалась действенным инструментом укрепления сети и сформировала четкое представление о будущем, став ориентиром для проведения мероприятий, с учетом того, что процессом разработки и реализации стратегии руководили исполнительные комитеты ПС. Как следует из отзывов высокопоставленных должностных лиц, представителей правительств и других заинтересованных сторон, программа PEMPAL стала действенным и ценным механизмом, позволяющим правительствам стран-членов из региона ЕЦА повышать эффективность и результативность использования государственных финансов в результате применения новой практики УГФ. Это убедительно подтверждается примерами успешной практики, результатами опросов о влиянии программы, а также отзывами членов, которые систематически собираются в соответствии с рамочной основой оценки деятельности PEMPAL и приводятся на страницах настоящего отчета.

Задачи Стратегии PEMPAL на 2012—2017 годы выполнены; при этом приняты меры, направленные на снижение рисков, выявленных по итогам ССО и связанных с устойчивостью сети за пределами срока стратегии. Ряд аспектов обеспечения устойчивости сети (качество, поддержка со стороны секретариата, финансирование) потребовали внимания в последние годы реализации стратегии. Согласованный подход к снижению риска, связанного с устойчивостью программы, потребовал прояснения стратегической картины будущего PEMPAL в более отдаленной перспективе. В 2016 году была сформулирована базовая концепция новой стратегии. Она предусматривала уточнение в новой стратегии определения сетевых услуг и продуктов знаний. Кроме того, для следующей стратегии была упрощена матрица результатов: в целях облегчения мониторинга и отчетности сокращено количество действий и показателей эффективности и указаны точные исходные значения показателей. Также начаты исследование того, как можно увеличить финансовые вклады стран-членов, включая создание механизмов, стимулирующих страны-члены к финансированию участия дополнительных делегатов в мероприятиях PEMPAL, а также экспериментальная апробация инициатив, предусматривающих использование суточных для финансирования части расходов на проведение мероприятий. Кроме того, были разработаны сценарии покрытия затрат, варианты финансирования и стратегии управления рисками на тот случай, если объем финансирования, привлеченного для реализации новой стратегии, окажется недостаточным.

По итогам ССО был принят ряд решений, касающихся конкретных мер в рамках действующей стратегии. К ним относится решение сохранить неформальный характер сети и отказаться от изучения возможности создания официальной сети институтов УГФ. Действия, относящиеся к контракту с бывшим Секретариатом и проведению сравнительной оценки его услуг, тоже были сочтены неактуальными в связи с необходимостью создания временного механизма для этих целей. Кроме того, было принято решение, что до конца срока стратегии необходима дополнительная работа по некоторым действиям (в частности по определению возможностей для взаимодействия между практикующими сообществами и реализации совместных рабочих проектов; а также по мобилизации софинансирования и нематериальных вкладов со стороны стран-членов). Стали применять более систематический подход к выявлению совместных проектов с участием нескольких ПС, а также к сбору информации о нефинансовых и финансовых вкладах членов. Роль стран, вносящих значительный нематериальный вклад в работу сети, стала более заметной благодаря включению информации о таких вкладах в годовые отчеты PEMPAL. Было подготовлено приложение к стратегии с изложением перечисленных ключевых решений, принятых лидерской группой на заседании в июле 2015 года, посвященном результатам ССО. Приложение было размещено на сайте программы рядом с текстом стратегии. В приложении также отмечается, что дефицит финансирования, имевший место в первую половину срока стратегии, ликвидирован.

Механизмы реализации программы работали эффективно на протяжении всего срока стратегии. При этом неожиданное решение бывшего Секретариата не продлевать контракт с PEMPAL с июня 2015 года потребовало вынужденной смены механизма функционирования Секретариата. Координационный комитет рассмотрел различные варианты модели оказания услуг секретариата и решил, что наиболее реалистичным вариантом является сохранение до конца срока следующей стратегии (июнь 2022 года) временного механизма, созданного на базе Всемирного банка. При этом в ходе реализации новой стратегии будет исследован рынок соответствующих услуг. Показатели эффективности функционирования временного механизма демонстрируют высокий уровень удовлетворенности работой нынешнего Секретариата. Благодаря компетентности созданной группы, поддерживаемой ресурсной командой Всемирного банка, количество сбоев в выполнении мероприятий программы было минимальным.

Окончательная сумма затрат на реализацию Стратегии PEMPAL на 2012—2017 годы составила 9,6 млн долларов США, тогда как первоначально затраты оценивались в 10,54 млн долларов США. Уменьшение фактических затрат по сравнению с расчетными было обусловлено экономией средств, реализованной практикующими сообществами в последний год действия стратегии благодаря тому, что применялся подход к управлению рисками, направленный на обеспечение финансирования для проведения мероприятий в первые годы реализации новой стратегии, с одновременной активизацией действий по мобилизации финансирования. Исполнительные комитеты практикующих сообществ, формируемые из должностных лиц правительств стран-членов на добровольной основе, также были активно вовлечены в мониторинг хода реализации стратегии, проведение ССО и внесение соответствующих коррективов в виде приложения к стратегии.

Group 2

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ PEMPAL

ТАБЛИЦА 4: ОСНОВНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ PEMPAL

	2012 к.г.	2013 к.г.	2014 к.г.	2015 к.г.	2016 к.г.	2017 к.г.
Очные мероприятия	5 пленарных заседаний 6 малоформ. встреч 3 ознаком. поездки 1 заседание всех ПС (исполкомы)	3 пленарных заседания 10 малоформ. встреч 8 ознаком. поездок 1 заседание всех ПС (исполкомы)	3 пленарных заседания 11 малоформ. встреч 5 ознаком. поездок 1 заседание всех ПС (все члены)	2 пленарных заседания 7 малоформ. встреч 6 ознаком. поездок 1 заседание всех ПС (руководство)	3 пленарных заседания 9 малоформ. встреч 1 ознаком. поездка 1 заседание всех ПС (руководство)	3 пленарных заседания 8 малоформ. встреч 1 ознаком. поездка
Видеоконференции [13]	0	5	9	12	4	3
Общее количество мероприятий	15	27	29	28	18	15
Количество участников PEMPAL ПО ПОВЕСТКЕ, включая ВК (из стран-участниц)	505	600	831	612	613	527
Кол-во участников PEMPAL ПО МЕСТУ ПРОВЕДЕНИЯ, включая ВК (из стран-участниц)[14]	434	433	759	561	517	396
Количество принимающих стран[15]	11	11	13	12	8	7
(из них страны-члены PEMPAL)	*7*	*7*	*8*	*6*	*5*	*5*
Общие (валовые) расходы на проведение мероприятий	1,34 млн. долл. США	1,48 млн. долл. США	1,9 млн. долл. США	1,1 млн. долл. США	1,2 млн. долл. США	0,98 млн. долл. США
Чистые расходы в расчете на участника/ мероприятие	2 340 долл. США	2 646 долл. США	1 983 долл. США	1 371 долл. США	1 775 долл. США	1 912 долл. США
Валовые расходы в расчете на участника/ мероприятие	3 098 долл. США	3 429 долл. США	2 481 долл. США	1 963 долл. США	2 294 долл. США	2 493 долл. США

13 За исключением всех отдельных заседаний КК и заседаний исполнительных комитетов ПС.

14 При подсчете числа участников в разбивке по повестке мероприятия учитываются участники каждого мероприятия, если эти мероприятия имеют различные цели и разные ожидаемые результаты. Так, если член ПС присутствовал на трех заседаниях, проводившихся на одной площадке ("встык"), то с учетом разной повестки мероприятий он будет учтен трижды (для отчетности перед донорами и заинтересованными сторонами о достижении результатов). Однако при подсчете с разбивкой по месту проведения мероприятия такой участник будет учтен лишь один раз. Второй вариант подсчета используется для выведения среднего значения затрат.

15 Если страна выступала принимающей стороной мероприятия более одного раза, она учитывается только один раз.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ПРИМЕРЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ PEMPAL

Примеры влияния PEMPAL на отдельные страны (2012—2016 гг.)

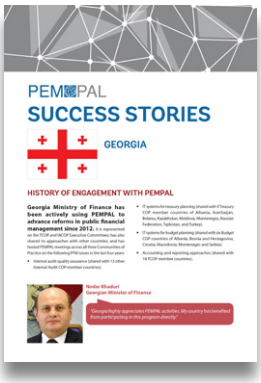
Албания

Албания использовала PEMPAL в качестве основного инструмента при разработке стратегии совершенствования УГФ, предназначенной для продвижения реформ. Итогом реформ стало принятие нормативных актов, регламентирующих осуществление налоговых платежей через автоматизированную систему казначейства и создание электронной системы налогообложения, вопросы уплаты налога на добавленную стоимость, электронных платежей и автоматизации таможенных операций. Были учтены уроки, вынесенные из внедрения интегрированных систем ИСУГФ в Азербайджане и Турции; введения казначейского контроля на Украине; реформ бухгалтерского учета и отчетности в Грузии; а также реформ в области обеспечения прозрачности бюджета в России. Со своей стороны, Албания смогла помочь другим странам — она выступала принимающей стороной мероприятий PEMPAL по управлению ликвидностью и средствам казначейского контроля (КС); оценке рисков, связанных с внутренним аудитом (СВА); а также по программно-целевому бюджетированию и управлению по результатам (БС).

Беларусь

Республика Беларусь использовала результаты деятельности PEMPAL при формулировании подходов к проведению реформ в таких сферах, как бухгалтерский учет в государственном секторе и приближение практики учета к стандартам (IPSAS); при разработке концепции модернизации национальной ИСУГФ; а также при проектировании своей ИСУГФ. Беларусь получала рекомендации относительно проведения соответствующих реформ от коллег и экспертов через КС PEMPAL. Результатом этой работы стало установление тесного сотрудничества с рядом стран, которые уже добились больших успехов в реформировании и могли оказать содействие в виде рекомендаций по разработке и реализации необходимых преобразований. Со своей стороны, Беларусь имела возможность помочь другим странам, выступив принимающей стороной ряда мероприятий в Минске, посвященных бюджетным правилам и прозрачности бюджета (БС) и опыту применения ИСУГФ и бухгалтерскому учету в организациях государственного сектора (КС).

Грузия



Грузия использовала PEMPAL для продвижения реформ в стране, а также для распространения информации о своих подходах к решению таких вопросов, как обеспечение качества внутреннего аудита (информация об опыте Грузии была предоставлена 13 странам-членам СВА); функционирование информационных систем, поддерживающих планирование бюджета, и казначейских операций (информация предоставлена 9 членам КС и 6 членам БС соответственно); а также подходы к ведению бухгалтерского учета и отчетности (информация предоставлена 16 странам-членам КС). Грузия рассматривает PEMPAL как полезный ресурс для получения рекомендаций и апробации на практике потенциальных реформ; страна использовала примеры других стран при формировании у себя государственной

политики, основанной на объективных доказательствах, например, в области внедрения ИСУГФ; создания центрального подразделения по гармонизации; а также развития потенциала в области внутреннего аудита.

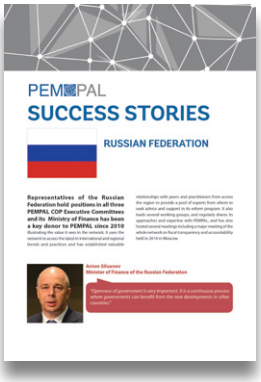
Кыргызская Республика

Кыргызская Республика использовала PEMPAL для изучения положений бюджетного законодательства России, Казахстана, Грузии и других стран; роли парламента Австрии в бюджетном процессе; а также реформ, связанных с бюджетом в ЮАР. Эта работа помогла при разработке Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, который был утвержден парламентом страны в апреле 2016 года. Результаты деятельности PEMPAL также служили информационным обеспечением при проведении преобразований в области программного бюджетирования и повышения прозрачности бюджета. При этом в 2015 году Кыргызская Республика показала наибольшее улучшение позиций по Индексу открытости бюджета среди стран PEMPAL. Кыргызская Республика участвует в деятельности рабочих групп, активно продвигающих реформы в упомянутых сферах, а также представлена в исполнительных комитетах всех трех ПС, что служит подтверждением пользы, извлекаемой при использовании сети для создания знаний и обмена знаниями с коллегами и внешними экспертами. Такой обмен знаниями помог при подготовке проекта закона о внутреннем аудите и разработке методологии по проведению ВА, а также при организации обучения и сертификации внутренних аудиторов (здесь очень полезным оказался «продукт знаний», разработанный СВА). Кыргызская Республика тоже начала принимать у себя мероприятия PEMPAL: одно состоялось в 2015 году (СВА), а второе — в 2017 году (БС).

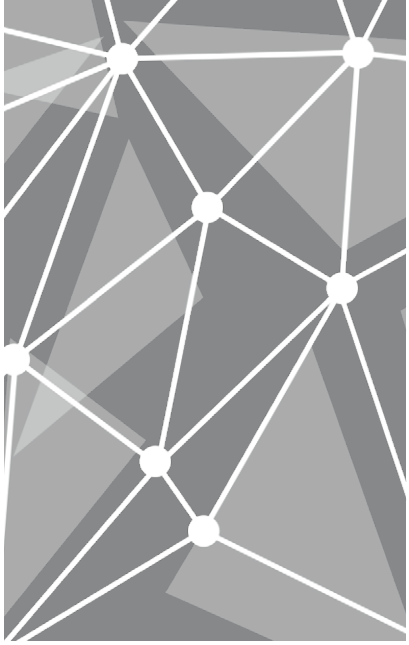
Молдова

Молдова использует PEMPAL в качестве возможности для встреч с коллегами из разных стран и экспертами в области казначейства, внутреннего аудита и внутреннего контроля в целях продвижения реформ в соответствующих сферах у себя в стране. Так, Молдова стала членом PEMPAL в 2006 году, когда реформы в области внутреннего аудита и внутреннего контроля только начинались. Страна смогла воспользоваться предоставленными в рамках PEMPAL возможностями взаимодействия с коллегами, экспертами, а также доступом к продуктам знаний для разработки национальной практики. Молдова также распространяла собственный опыт через PEMPAL: в 2015 году она приняла делегацию представителей Армении, Казахстана, России и Украины в рамках ознакомительной поездки, посвященной вопросам финансового управления и контроля и внедрения внутреннего аудита, а также роли и деятельности Центрального подразделения по гармонизации. В 2016 году Молдова воспользовалась практическим руководством СВА по оценке качества для создания системы внешней оценки мероприятий по внутреннему аудиту.

Российская Федерация



Российская Федерация воспользовалась возможностями PEMPAL для ознакомления с международными тенденциями и практикой, а также для установления партнерских отношений с другими странами-участницами и международными организациями, такими как Всемирный банк, МВФ, ОЭСР и МБП. Кроме того, в рамках PEMPAL было получено содействие в изменении бюджетного законодательства (КС); разработке инновационных подходов к вовлечению граждан и учащихся в бюджетный процесс (БС); и разработке положений о внутреннем финансовом контроле и проведении аудита в организациях, являющихся главными распорядителями бюджетных средств (СВА). Россия играет ведущую роль в ряде рабочих групп ПС и принимает активное участие в работе Координационного комитета PEMPAL. Министерство финансов Российской Федерации — один из основных доноров PEMPAL. Россия делится с другими странами-участницами своим опытом и знаниями во многих областях, в частности таких как программное бюджетирование, прозрачность в бюджетно-налоговой сфере, модернизация казначейства, реформы в области повышения бюджетной грамотности, создание информационных порталов.



Примеры влияния PEMPAL по тематическим направлениям (2012—2016 гг.)

Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере

В 2015 году была сформирована Рабочая группа по вопросам прозрачности бюджета и бюджетной грамотности. Цель РГ — изучение международного опыта в части повышения уровня бюджетной грамотности среди граждан и обеспечение большей открытости и доступности бюджетной информации. Рабочая группа регулярно проводит заседания с участием до 15 стран для сопоставления практики стран в рамках обследований, проводимых PEMPAL и МБП, и изучения международной практики в области бюджетной грамотности. Кроме того, были детально исследованы подходы к вовлечению граждан в бюджетный процесс в таких странах, как Канада, Великобритания, Российская Федерации и Хорватия. Рабочая группа выделила 10 трудностей, связанных с разработкой «бюджетов для граждан» в регионе, и документировала их в виде продукта знаний, выработав рекомендации по преодолению проблем на основе опыта стран-участниц и международной практики. Благодаря PEMPAL, сложились партнерские отношения с Всемирным банком, МБП, GIFT и ОЭСР по различным аспектам прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Кроме того, Рабочая группа представила результаты своей работы на встрече руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР, в том числе приняла участие в разработке инструментария ОЭСР по оценке прозрачности бюджета в 2016 году.

Программно-целевое бюджетирование

БС провело несколько годовых совещаний по этой теме, что позволило обменяться информацией об используемых подходах не только странам-участницам БС (21 страна), но и странам за пределами региона, таким как Эстония, Франция, Польша, Австрия, Ирландия и Швеция. В начале 2016 года была создана рабочая группа в составе 15 стран, деятельность которой нацелена на укрепление реформ. 13 стран приняли участие в проводимом ОЭСР Обзоре практики бюджетирования по результатам, в том числе в семинарах по разъяснению подходов к проведению обзора, организованных PEMPAL совместно с ОЭСР для документирования примеров практики и сравнения с практикой, используемой в странах ОЭСР. Кроме того, состоялись углубленные обсуждения по теме использования обзоров расходов и других инструментов измерения и повышения эффективности расходования средств с участием представителей Министерства финансов Франции, Всемирного банка и руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР в рамках сети по вопросам эффективности и результатов исполнения бюджетов.

Использование информационных технологий в казначейских операциях

Специальная рабочая группа КС в составе представителей 10 стран занимается разработкой, укреплением и реформированием систем ИСУГФ в министерствах финансов и казначействах в рамках механизмов взаимодействия, созданных PEMPAL. Эта работа предполагает изучение опыта стран-участниц и передовой международной практики, а также практическую демонстрацию функциональных возможностей систем. Такие страны, как Беларусь, Таджикистан, Грузия и Азербайджан, воспользовались рекомендациями коллег для укрепления собственных систем, а информация о подходах, используемых в Азербайджане, Беларуси, России, Казахстане, Турции, Южной Корее, Грузии и Молдове была распространена благодаря PEMPAL.

Продукты знаний СВА

Разработанные СВА уникальные продукты знаний служат справочным материалом о примерах передовой практики, собранных по странам мира. Страны-участницы разработали продукты знаний по следующим темам: передовая практика в сфере внутреннего аудита; шаблон для использования передовой практики по непрерывному профессиональному развитию; свод знаний по внутреннему аудиту; оценка рисков при планировании аудита; руководство по обеспечению и повышению качества; концепция взаимодействия между органами внутреннего аудита, финансовой инспекции и внешнего аудита. Так, например, руководство СВА по обеспечению качества (QAG) используется в Боснии и Герцеговине, Молдове, Хорватии, Сербии и на Украине. По отзывам многих стран, это превосходный, полезный и высококачественный продукт. QAG представляет собой общую методологию, позволяющую понимать и применять международные стандарты и передовую практику в целях улучшения качества внутреннего аудита, в том числе процедур, используемых для внутренней и внешней оценки качества с использованием соответствующих инструментов и приемов. QAG также предусматривает возможность проведения оценочных миссий СВА, в рамках которых группы экспертов СВА смогут проводить оценку состояния систем внутреннего аудита, существующих в отдельных странах. Ряд стран уже выразили заинтересованность в пилотном тестировании такой методологии для оценки национальных систем.

Maya Gusarova
World Bank
Jean-Michel Happi
World Bank
Adylbek Kasymaliyev

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

МЕРОПРИЯТИЯ ПРАКТИКУЮЩИХ СООБЩЕСТВ В 2017 ГОДУ

Бюджетное сообщество

Пленарное заседание БС, посвященное инструментам управления бюджетом

Даты: 11-14 апреля 2017 года

Место проведения: Бишкек, Кыргызская Республика

48 членов БС, представляющие 14 стран (Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова, Черногория, Румыния, Российская Федерация, Сербия и Украина), встретились в Бишкеке (Кыргызская Республика) для проведения годового пленарного заседания.

Основные цели встречи — ознакомление с примерами используемой в странах PEMPAL и в мире передовой практики применения инструментов управления бюджетом. В центре внимания были следующие вопросы: управление бюджетными рисками; программно-целевое бюджетирование; бюджетная грамотность и прозрачность бюджета. Кроме того, на заседании участникам были представлены последние результаты работы БС, а также информация о приоритетах стран, собранная в ходе предварительного опроса для использования при формировании плана мероприятий БС.

Результаты заседания, среди прочего, включали осознание участниками необходимости укреплять системы управления бюджетными рисками в регионе за счет распространения примеров передовой практики МВФ, Всемирным банком и Латвией — страной, практика которой была представлена как пример мирового опыта. Представители Международного бюджетного партнерства (МБП) и программы «Глобальная инициатива по повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» (GIFT) рассказали о мировых тенденциях в области повышения прозрачности бюджета и участия граждан в бюджетном процессе. Представители Бразилии и Кыргызской Республики представили примеры своей практики. Полученная информация помогла Рабочей группе БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета завершить работу над продуктом знаний «Бюджет для граждан». Также были представлены предварительные результаты проведенного ОЭСР Обследования практики бюджетирования, ориентированного на результат, в котором участвовали 13 стран-членов PEMPAL. Страны также поделились опытом и проблемами, связанными с выбором показателей результативности и обеспечением эффективного использования этого инструмента с точки зрения затрат.

Краткое изложение состоявшихся обсуждений, а также основных результатов заседания содержится в отчете о проведении мероприятия, размещенном на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/plenary-meeting-budget-community

Встреча тематической группы БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета

Даты: 22-23 июня 2017 года **Место проведения:** Москва, Россия

12 участников БС, представляющие 10 стран (Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, Казахстан, Кыргызская Республика, Румыния, Российская Федерация, Таджикистан, Узбекистан), встретились в Москве (Россия) для участия в конференции по теме бюджетной грамотности, организованной совместно Всемирным банком и Минфином России. Вслед за конференцией состоялась встреча рабочей группы БС по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета.

Основные задачи конференции по вопросам развития бюджетной грамотности — представление Всемирным банком и Министерством финансов Российской Федерации вместе с Министерством образования и науки Российской Федерации окончательных итогов проекта и результатов осуществления в пилотных регионах России образовательной программы по повышению бюджетной грамотности учащихся старших классов средней школы. После конференции состоялась встреча рабочей группы БС по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета. На встрече представители ОЭСР презентовали новый документ «Инструментарий по повышению прозрачности бюджета». Кроме того, участники рабочей группы обсудили пути повышения уровня участия граждан в бюджетном процессе, который в настоящее время низок и в регионе PEMPAL, и в мире в целом.

Результаты конференции важны не только для социально-экономического развития России, но и для всего мира и вносят вклад в формирование повестки бюджетной грамотности. Члены рабочей группы БС ознакомились с российским опытом организации в средней школе образовательной программы, направленной на формирование из учащихся активных граждан, которые понимают бюджетный процесс и стремятся участвовать в процессе принятия решений по государственному бюджету. РГ завершает работу над продуктом знаний, посвященным подготовке бюджетов для граждан, благодаря чему в регионе повысился уровень доступности понятной для граждан бюджетной информации. Рабочая группа надеется, что эта работа в будущем будет способствовать росту запроса в обществе и расширению участия граждан в бюджетном процессе. Эта тема была предметом состоявшихся после конференции предварительных обсуждений с участием представителей Всемирного банка, ОЭСР и Института общественных финансов Хорватии.

Краткое изложение состоявшихся обсуждений, а также основных результатов конференции и встречи рабочей группы содержится в отчете о проведении мероприятия, размещенном на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/заседание-рабочей-группы-по-бюджетной-грамотности-и-прозрачности-бюджета

Участие БС во встрече региональной сети руководителей бюджетных ведомств из стран ОЭСР Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы

Даты: 6-7 июля 2017 года

Место проведения: Париж, Франция

Это была шестая годовая встреча сети ОЭСР старших должностных лиц, ответственных за бюджет (ЦВЮВЕ-СОБ), в которой принимало участие бюджетное сообщество. Эти ежегодные встречи дают членам БС PEMPAL возможность взаимодействовать с министерствами финансов стран ОЭСР из региона ЦВЮВЕ и знакомиться с их последними наработками и планами в сфере бюджетирования.

Цели встречи — рассмотрение результатов обзора практики бюджетирования, ориентированного на результат, проведенного совместно ОЭСР и PEMPAL, и участие в разработке документа ОЭСР «Лучшая практика в области бюджетирования по результатам». Кроме того, участники обсудили ряд других тем, представляющих для них первостепенный интерес.

Результаты встречи — углубленный анализ результатов обследования практики бюджетирования, ориентированного на результат, проведенного в 2016 году совместно ОЭСР и PEMPAL, с включением этой информации в документ ОЭСР «Лучшая практика бюджетирования по результатам». Участники также рассмотрели последние тенденции в области бюджетирования и осуществления государственных расходов, наблюдаемые в ряде стран ОЭСР. Кроме того, обсудили процесс введения обзоров бюджетных расходов, в том числе то, каким должен быть выходной результат проведенного обзора, и как обзор расходов можно потенциально увязать с другими изменениями в современном процессе бюджетирования. Эксперты ОЭСР проконсультировались с участниками встречи относительно готовящегося к публикации документа ОЭСР «Инструментарий гендерного бюджетирования», в котором обозначаются основные инструменты бюджетирования с учетом гендерных факторов, приводятся примеры передовой практики и обобщаются выводы, извлеченные из опыта различных стран. Мероприятие также послужило площадкой для распространения результатов работы над продуктом знаний БС «Решение проблем при подготовке бюджета для граждан».

Материалы встречи размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/oecd-senior-budget-officials-regional-network-central-eastern-and-south-eastern-european

Семинар рабочей группы БС по программно-целевому бюджетированию, посвященный показателям эффективности (ВК)

Даты: 20 сентября 2017 года

На встречу в формате видеоконференции собрались участники рабочей группы БС по программно-целевому бюджетированию. В состав группы входят представители 15 стран-членов. Деятельность группы нацелена на i) выявление основных тенденций во внедрении программно-целевого бюджетирования и обзоров бюджетных расходов, а также ii) анализ конкретных примеров практики по тематике группы в странах PEMPAL и других странах мира.

Цель встречи — обсуждение показателей эффективности, используемых странами для отслеживания результатов в рамках государственных программ, и принятие решений о программе дальнейшей работы рабочей группы над показателями эффективности.

Результаты встречи — проведение рабочей группой анализа ранее собранной в странах-членах информации о показателях, используемых для мониторинга результатов государственных программ. Результаты Опроса практики бюджетирования по результатам ОЭСР, проведенного в 2016 году, показывают, что страны PEMPAL сталкиваются с общими проблемами при определении показателей и отслеживании их значений. Участники встречи обсудили показатели эффективности, собранные от девяти стран-участниц РГ. Они также определили общие тенденции в установлении отслеживании и показателей и договорились о том, над какими аспектами показателей рабочая группа будет работать в дальнейшем. На встрече каждая страна-член представила по шесть критериев (предварительно определенным председателем рабочей группы и ресурсной группой БС) для оценки показателей эффективности. Было решено, что эти шесть критериев, выдвинутые на основе обсуждений и представлений стран по показателям в сочетании с дополнительной информацией из ответов стран на Опрос практики бюджетирования по результатам ОЭСР образуют десяти критериев, которые рабочая группа решила использовать для оценки показателей эффективности в девяти странах участницах БС. Кроме того, также было решено, что группа будет дополнительно собирать показатели этих стран в области здравоохранения и образования. Этот анализ должен был использоваться для презентации БС на встрече сети ОЭСР по вопросам эффективности исполнения бюджетов в ноябре 2017 года (поскольку рабочая группа была приглашена Отделом государственных расходов ОЭСР сделать презентацию на этом совещании о практике PEMPAL в использовании показателей), а затем доработан и превращен в формальный «продукт знаний».

Краткая информация о мероприятиях и достижениях РГ с момента начала ее деятельности в 2016 году содержится в брошюре рабочей группы «История успеха». Текст брошюры доступен на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/program-and-performance-budgeting-working-group-meeting

Встреча рабочей группы БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (ВК)

Даты: 27 октября 2017 года

В видеоконференции приняли участие представители 7 стран — участниц рабочей группы БС по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (Беларусь, Хорватия, Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан). В обсуждении также участвовали представители Всемирного банка, МБП и GIFT.

Цель встречи — обсуждение следующих шагов в деятельности группы, выявление примеров практики отдельных стран PEMPAL для включения в запланированный к разработке «продукт знаний», посвященный участию граждан в бюджетном процессе, а также определение направлений реформ, которые целесообразно рассмотреть странам-членам.

Результаты встречи включали, в том числе, ознакомление участников с базовым документом, который был подготовлен в качестве основы для обсуждения в рамках РГ работы по формулированию концепции «продукта знаний», призванного стать подспорьем в осуществлении будущих реформ в сфере вовлечения граждан в бюджетный процесс. Новый информационно-аналитический продукт будет опираться на продукт знаний по преодолению проблем, возникающих при подготовке бюджетов для граждан, который был разработан РГ в 2016—2017 годах. Благодаря изданию этого материала в регионе существенно улучшились показатели доступности бюджетных документов, что подтверждается предварительными результатами проведенного МБП Обзора открытости бюджетов (ООБ-2017). Кроме того, на видеоконференции эксперты поделились информацией об интересных примерах мировой практики, в том числе из предварительных результатов последнего Обзора открытости бюджетов, который еще не завершен. Рабочая группа планирует изучить эти примеры и определиться со страной назначения для ознакомительного визита, запланированного в плане мероприятий БС на конец весны 2018 года.

Материалы встречи размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/budget-literacy-working-group

Участие БС во встрече сети ОЭСР по вопросам эффективности и результатов исполнения бюджетов

Даты: 16-17 ноября 2017 года

Место проведения: Париж, Франция

Небольшая делегация под руководством председателя БС в составе нескольких участников из рабочей группы по программному бюджетированию (представители России и Турции) была приглашена ОЭСР для участия в годовой встрече сети руководителей бюджетных ведомств из стран ОЭСР по вопросам эффективности и результатов исполнения бюджетов.

Основные цели встречи — ознакомление с текущим положением дел и планами стран ОЭСР по реформированию систем бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), а также рассмотрение на специальной сессии состояния систем БОР в странах-членах PEMPAL с акцентом на вопросах использования показателей эффективности в программно-целевом бюджетировании.

Результаты встречи — ознакомление участников с последними тенденциями в развитии БОР в странах ОЭСР; активное участие БС в обсуждении и внесение предложений по улучшению проекта документа ОЭСР «Лучшие практики в области бюджетирования по результатам»; а также распространение результатов работы БС над продуктом знаний по показателям эффективности, используемым в странах PEMPAL (во время встречи руководители бюджетных ведомств стран ОЭСР прокомментировали этот документ). Кроме того, по просьбе ОЭСР руководитель рабочей группы по программно-целевому бюджетированию выступил с презентацией о российской практике БОР. Это выступление вызвало живой интерес.

Материалы встречи размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/bcop-participation-oecd-senior-budget-officials-performance-and-results-network-meeting

Казначейское сообщество

Ознакомительная поездка делегации тематической группы КС по вопросам использования информационных технологий в казначейских операциях

Даты: 20-22 марта 2017 года **Место проведения:** Вена, Австрия

19 членов тематической группы КС по использованию информационных технологий в казначейских операциях, представляющие 8 стран (Албания, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Российская Федерация и Украина), совершили ознакомительную поездку в Вену (Австрия) с посещением Федерального министерства финансов Австрии.

Цель поездки — ознакомление участников с основными характеристиками, функциональными возможностями и режимом функционирования австрийской системы управления государственными финансами (ИСУГФ) SAP R/3.

Основной результат визита — ознакомление членов КС с основными функциями Федерального министерства финансов Австрии и подразделений министерства, задействованных в эксплуатации информационной системы управления государственными финансами. Участникам была предоставлена всеобъемлющая информация об опыте принимающей стороны во внедрении и эксплуатации системы SAP R/3. Они также получили детальную информацию о нескольких ключевых бизнес-процессах, поддерживаемых информационной системой SAP R/3, включая такие, как бюджетное планирование, исполнение бюджета и бюджетная отчетность; процессы управления денежной наличностью и управления государственным долгом; размещение государственных облигаций и процессы, относящиеся к управлению федеральными активами. Члены КС также ознакомились с основной сферой компетенции и деятельностью Федерального вычислительного центра Австрии, его бизнес-стратегией и стратегическими задачами.

Краткое изложение состоявшихся обсуждений и основных результатов мероприятия содержится в отчете о проведении визита, который размещен на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/учебный-визит-тематической-группы-кс-по-использованию-информационных-технологий-в

Встреча тематической группы КС по вопросам управления ликвидностью

Даты: 4-6 апреля 2017 года **Место проведения:** Москва, Россия

43 члена тематической группы КС по вопросам управления ликвидностью, представляющие 11 стран PEMPAL (Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Хорватия, Казахстан, Кыргызская Республика, Македония, Черногория, Российская Федерация и Турция), провели встречу в Москве (Россия).

Цель встречи — предоставление возможности членам группы обсудить отдельные вопросы, представляющие первостепенный профессиональный интерес, основываясь на опыте принимающей стороны (Российской Федерации). Мероприятие также послужило площадкой для актуализации плана мероприятий тематической группы.

Основной результат встречи — ознакомление членов КС с подходами, используемыми Федеральным казначейством Российской Федерации для управления остатками наличности и прогнозирования остатков на счетах казначейства, а также с преимуществами российской системы и проблемами, с которыми Россия столкнулась в последнее время при оптимизации своей денежной позиции. В дальнейшем принимающая сторона планирует следующие улучшения: таргетирование остатков на Едином казначейском счете (ЕКС); расширение функций и охвата ЕКС; укрепление сотрудничества с Банком России в условиях перехода Российской Федерации к еще более активному управлению ликвидностью. Все участники рассказали, как обстоит дело с взаимоотношениями с центральным банком в их странах, а также о сопутствующих проблемах и запланированных улучшениях во взаимодействии с центральными банками в странах региона. На встрече подчеркивалась необходимость интеграции между политикой в области управления ликвидностью и прогнозирования остатков и политикой управления долгом, а также важность согласованности действий, влияющих на состояние государственных финансов. Участники также обновили план работы тематической группы КС по управлению ликвидностью.

Краткое изложение состоявшихся обсуждений и основных результатов встречи содержится в отчете о проведении мероприятия, который размещен на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/заседание-кс-pempal-по-теме-управления-ликвидностью

Годовое пленарное заседание КС, посвященное вопросам управления рисками в казначейских операциях

Даты: 30 мая - 1 июня 2017 года **Место проведения:** Вена, Австрия

45 членов КС, представляющие 16 стран (Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Болгария, Хорватия, Грузия, Венгрия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция и Украина), встретились в Вене (Австрия) для проведения годового пленарного заседания КС.

Основные цели встречи — углубление понимания членами КС концепций и определений, относящихся к управлению рисками, а также обмен опытом и идеями относительно применения таких концепций и определений к базовым функциям национальных казначейств в странах-участницах. Мероприятие также послужило площадкой для рассмотрения результатов деятельности КС за прошедший год и обсуждения среднесрочного стратегического плана ПС на будущее.

Один из результатов встречи — формирование более глубокого понимания концептуальной основы управления рисками и в частности ее применения к управлению государственными финансами и особенно к казначейской функции. Участники обсудили отдельные виды риска, актуальные для казначейской деятельности, в том числе операционные риски, относящиеся к платежам и другим элементам исполнения бюджета; риски, связанные с использованием информационных систем; а также риски, относящиеся к функции управления остатками наличности. На встрече был представлен опыт нескольких стран-участниц в области управления рисками применительно к конкретным аспектам УГФ, в том числе примеры практики Азербайджана, Беларуси, Грузии, Российской Федерации и Турции. Укрепилось сотрудничество с сообществом по внутреннему аудиту (СВА), в частности КС воспользовалось результатами работы тематической группы СВА по подготовке практического руководства «Оценка рисков при планировании аудита», выпущенного СВА в 2014 году.

Краткое изложение состоявшихся обсуждений и основных результатов встречи содержится в отчете о проведении мероприятия, который размещен на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/events/tcop-plenary-meeting-risk-management

Видеоконференция тематической группы КС по вопросам использования информационных технологий в казначейских операциях (ВК)

Даты: 12 декабря 2017 года

В видеоконференции участвовали 15 членов тематической группы из 6 стран (Албания, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова и Турция).

Основная цель встречи — представление опыта Казахстана во введении 4-го уровня бюджетной системы (бюджеты местных правительств). Еще одна цель состояла в подготовке встречи тематической группы в Баку (Азербайджан), запланированной на апрель 2018 года.

Результаты встречи включали, в том числе, ознакомление членов группы с опытом Казахстана во введении четвертого уровня бюджетной системы на уровне местных правительств. Была представлена комплексная информация по нескольким конкретным аспектам, в частности по национальной бюджетной системе, доходам и расходам местных правительств, действующим механизмам предоставления финансирования местным бюджетам. Докладчики дали описание существующей информационной системы казначейства, механизма взаимодействия «казначейство — клиент», а также рассказали о работе по интеграции информационных систем. Участники видеоконференции также обсудили вопросы, относящиеся к подготовке очной встречи РГ, запланированной к проведению в апреле в Баку. Обсуждение в основном касалось действий, необходимых для подготовки встречи, включая разработку концепции и предварительной программы.

Материалы видеоконференции размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/tcop-thematic-videoconference-use-information-technologies-treasury-operations

Сообщество по внутреннему аудиту

Встреча рабочей группы СВА «Аудит на практике»

Даты: 29 марта 2017 года

Место проведения: Будапешт, Венгрия

29 марта члены СВА приняли участие во встречах рабочей группы «Аудит на практике», состоявшихся в Будапеште (Венгрия). На мероприятие СВА собрались примерно 80 представителей из 29 стран (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Бразилия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Франция, Грузия, Венгрия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Македония, Молдова, Черногория, Нидерланды, Румыния, Российская Федерация, Южно-Африканская Республика, Сербия, Таджикистан (по видеоконференцсвязи), Туркменистан, Украина, Великобритания и Узбекистан).

Цели заседания:

- анализ полного аудиторского цикла;
- обсуждение опыта применения Международных стандартов профессиональной практики внутреннего аудита (ISPPIA). Стандарт 2210 — «Цели аудиторского задания»;
- уяснение теоретических и практических аспектов постановки целей аудиторской проверки;
- согласование дальнейших шагов в рамках РГ АП.

Результаты встречи:

- участники сформировали твердое понимание того, как применяется стандарт ISPPIA 2210 — «Цели аудиторского задания». Участники обсудили аудиторские циклы, соответствующие стандарты ISPPIA и объем различных видов аудита. Особое внимание уделялось этапу планирования аудита;
- члены рабочей группы подтвердили основные трудности, связанные с постановкой целей аудиторского задания, работая над практической ситуационной задачей, разработанной специалистами Академии Нидерландов на основе реального задания на проведение внутреннего аудита, выполненного в Министерстве юстиции;
- участникам было представлено мобильное приложение, призванное облегчить доступ к продуктам знаний СВА. Это важное достижение в автоматизации доступа к продуктам знаний СВА. Оно обеспечивает гораздо более широкий доступ и расширяет масштабы применения уникальной практики СВА;
- были согласованы дальнейшие действия в рамках РГ «Аудит на практике».

Материалы заседания размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/iacop-internal-control-and-audit-practice-working-groups-meeting

Встреча рабочей группы СВА по вопросам внутреннего контроля

Даты: 30-31 марта 2017 года

Место проведения: Будапешт, Венгрия

Встреча рабочей группы СВА по вопросам внутреннего контроля состоялась 30—31 марта в Будапеште (Венгрия). На мероприятие СВА собрались примерно 80 представителей из 29 стран (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Бразилия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Франция, Грузия, Венгрия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Македония, Молдова, Черногория, Нидерланды, Румыния, Российская Федерация, Южно-Африканская Республика, Сербия, Таджикистан (по видеоконференцсвязи), Туркменистан, Украина, Великобритания и Узбекистан).

Цели встречи:

- ознакомление с последними тенденциями в сфере реформирования систем государственного внутреннего контроля в странах ЕЦА и в других регионах;
- уяснение внутренних и внешних факторов, влияющих на формирование устойчивой системы подотчётности за счёт создания трёх «линий защиты»;
- сопоставление понятия «подотчётность», применяемого в централизованных и децентрализованных системах государственного управления; представление передовой практики стран — участниц СВА в решении проблем, возникающих при внедрении этого понятия на практике;
- анализ роли ЦПГ и внутренних аудиторов в усилении подотчётности;
- подготовка первой редакции глоссария терминов по государственному внутреннему контролю с акцентом на вопросах подотчётности.

На встрече обсуждалось опубликованное третье издание бюллетеня о последних тенденциях в реформировании систем государственного внутреннего контроля в пяти странах-членах PEMPAL (Венгрия, Македония, Румыния, Хорватия, Босния и Герцеговина).

Представители Генеральной дирекции Европейской комиссии выступили с презентацией «Подотчетность как основной принцип добросовестного управления с точки зрения ЕС». За презентацией последовали панельные дискуссии и групповые обсуждения за отдельными столами относительно роли высшего руководства в формировании системы подотчетности в условиях централизованного и децентрализованного управления с акцентом на внутренних и внешних факторах.

Вслед за панельными дискуссиями состоялись групповые обсуждения роли первой, второй и третьей «линий защиты» в формировании системы подотчетности в условиях централизованного и децентрализованного управления с акцентом на внутренних и внешних факторах. Представители Нидерландов, Российской Федерации, Албании, Румынии, Республики Молдова, Венгрии, Бельгии, правительства Великобритании, ЮАР и Бразилии рассказали о трудностях, с которыми столкнулись их страны при создании соответствующих систем. Участники также обсудили роль ЦПГ в усилении подотчетности.

Был представлен первый проект глоссария терминов по государственному внутреннему контролю с акцентом на вопросах подотчетности. Участники дали свои предложения по первым 10 определениям, относящимся к теме семинара. Участники пришли к выводу, что работу над проектом глоссария необходимо продолжать с включением информации об исходных источниках определений.

Результаты встречи:

- более четкое уяснение понятия «подотчетность» и его применения на практике;
- твердое понимание роли ЦПГ и внутренних аудиторов в создании устойчивой системы подотчетности;
- согласованная структура глоссария.

Материалы заседания размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/iacop-internal-control-and-audit-practice-working-groups-meeting

Пленарное заседание СВА и встреча рабочей группы «Аудит на практике»

Даты: 24-27 октября 2017 года

Место проведения: Ташкент, Узбекистан

Пленарное заседание СВА собрало около 70 участников из 26 стран. Группа координации и поддержки СВА обеспечила выступление на мероприятии представителя Академии при Минфине Нидерландов. В мероприятии также приняли участие высокопоставленные должностные лица из ряда стран, в том числе: президент Национального совета Бразилии по внутреннему контролю (CONACI), руководитель департамента по реформированию внутреннего аудита из ЮАР (по видеоконференцсвязи), два заместителя директора управлений Федерального казначейства Российской Федерации. Участники ознакомились с деятельностью СВА и поделились своим опытом. Руководители высшего звена министерств финансов тоже присутствовали на мероприятии СВА, включая заместителей министров и директоров департаментов. Мероприятие получило поддержку правительства Узбекистана и широко освещалось в СМИ не только в Узбекистане, но и в Украине, в России и в Бразилии.

Цели пленарного заседания — рассмотрение последних достижений в реформировании систем внутреннего аудита в странах-участницах СВА и обсуждение роли ЦПГ в контексте эволюции функции государственного внутреннего контроля. СВА также предстояло проанализировать ход реализации своей стратегии и прогресс в деятельности рабочих групп сообщества, а также узнать о планах по реформированию системы внутреннего аудита в Узбекистане. Цели встречи рабочей группы «Аудит на практике» состояли в том, чтобы проанализировать процесс планирования аудиторского задания и получить теоретические и практические знания о составлении плана аудиторского задания.

Результаты пленарного заседания — получение подтверждений эффективного применения в странах-участницах знаний, создаваемых СВА, а также предоставление специалистами-практиками СВА отзывов относительно планов Узбекистана по реформированию своей системы внутреннего аудита. Результат встречи рабочей группы — получение участниками знаний о постановке целей аудиторского задания. Были разработаны практические ситуационные задачи для этапа планирования миссии по внутреннему аудиту, которые могут использоваться в качестве учебно-методического материала.

По просьбе правительства Узбекистана параллельно с заседанием СВА было проведено несколько дополнительных мероприятий (10 в Ташкенте и одно в области), в том числе пять параллельных конференций и две пресс-конференции/ток-шоу, в которых приняли участие более тысячи (1000) государственных служащих. Одна из конференций была организована для 42 заместителей министров и членов Государственного комитета по борьбе с коррупцией.

Материалы заседания размещены на сайте PEMPAL.

www.pempal.org/ru/events/iacop-pempal-event-plenary-meeting-and-audit-practice-working-group-aip-wg-meeting

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

СВОДНЫЕ ОЦЕНКИ НА ОСНОВЕ ОТВЕТОВ НА СТАНДАРТНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРОСОВ ПО ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL

ТАБЛИЦА 5: СВОДНЫЕ ОЦЕНКИ НА ОСНОВЕ ОТВЕТОВ НА СТАНДАРТНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРОСОВ ПО ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL[16]

Вопрос[17]	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Вы впервые участвуете в мероприятии PEMPAL? (%)	39,5	20,1	25,9	20,9	22,9	23,6
Как Вы оцениваете свое участие в мероприятии? (Активное, %)	51,6	65,7	60,35	56,6	68,3	60,1
Как Вы оцениваете общую продолжительность мероприятия? (Слишком короткое, %)	13,7	25,9	15,7	14	19,4	17
Уровень мероприятия подходит для человека с моим опытом и знаниями	4,7	4,5	4,6	4,5	4,7	4,7
Узнал(а) новое из опыта других участников мероприятия	4,3	4,3	4,5	4,4	4,4	4,6
Участники обладали примерно одинаковым уровнем практического опыта и знаний по темам мероприятия	3,8	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0
Содержание презентаций, раздаточных материалов и других материалов было приемлемым для человека с моим уровнем знаний	-	4,5	4,6	4,55	4,7	4,7
Программа мероприятия была спланирована должным образом	-	4,6	4,7	4,6	4,75	4,7
Содержание мероприятия было подготовлено надлежащим образом	-	4,6	4,75	4,6	4,8	4,75
На мероприятии рассматривались вопросы, актуальные для моей работы	4,4	4,5	4,65	4,6	4,75	4,7
Мероприятие охватывало надлежащее количество тем с учетом отведенного времени	4,35	4,2	4,6	4,5	4,5	4,4
Темы групповых обсуждений были актуальны	4,6	4,5	4,6	4,6	4,7	4,7
Для групповых обсуждений отводилось достаточно времени	-	4,1	4,5	4,4	4,9	4,2
Презентации в ходе мероприятия были актуальны и полезны	4,3	4,5	4,7	4,6	4,7	4,7
Времени на вопросы к докладчикам отводилось достаточно	4,3	4,2	4,6	4,4	4,5	4,4
Качество организации мероприятия	4,85	4,6	4,8	4,7	4,8	4,9
Качество административной поддержки	4,7	4,6	4,9	4,7	4,9	5,0
Получили ли Вы программу и информацию о мероприятии достаточно заблаговременно? (Да, %)	100	95,8	98,6	94,9	98,2	100
Получили ли Вы практическую информацию (о проживании, других условиях и пр.) до начала мероприятия? (Да, %)	100	98,5	99	97,7	98,3	100
Вы удовлетворены качеством синхронного (последовательного на некоторых мероприятиях) перевода, предоставленного во время мероприятия?	-	4,3	4,6	4,6	4,75	4,8
Вы удовлетворены качеством письменного перевода материалов мероприятия?	-	4,4	4,7	4,5	4,7	4,7
Мероприятие Вас разочаровало, удовлетворило или превысило Ваши ожидания? (Превысило ожидания, %)	33,2	24,9	26	26,9	18,1	29,9
Я смогу применять знания, полученные на мероприятии, в своей работе	3,9	4,2	4,5	4,4	4,4	4,5
Планируете ли Вы проинформировать Ваших коллег о содержании мероприятия? (Да, %)	100	98,9	97,3	97,65	98,4	99,7
Оценка общей удовлетворенности мероприятием	4,75	4,6	4,75	4,7	4,75	4,8

16 Простое среднее по всем очным мероприятиям, состоявшимся в соответствующем году.

17 Вопросы из стандартного шаблона анкеты. Если не указано иное, использовалась шкала оценок от 1 до 5, где 5 – максимальная (лучшая) оценка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

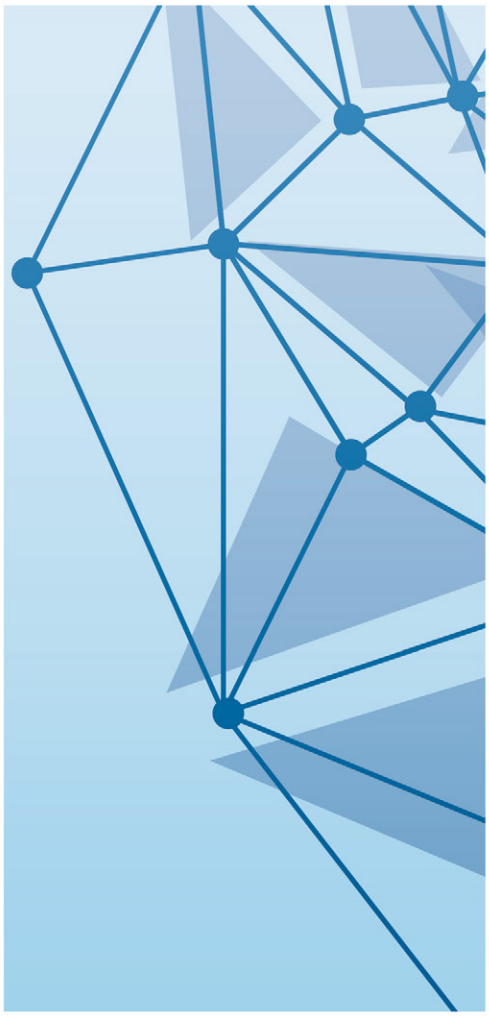
РАСХОДЫ НА ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL

ТАБЛИЦА 6: РАСХОДЫ НА ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL (долл. США)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Проезд	336 676	388 713	374 004	241 558	267 800	231 984
Размещение	475 106	507 674	409 457	196 140	208 100	209 476
Питание	*Включено в сумму выше*		221 233	120 168	128 700	103 017
Письменный/устный перевод / модерация	170 170	195 368	192 541	134 883	185 400	154 372
Помещения и оснащение для конференций	-	-	224 185	33 525	86 500	42 044
Прочее	26 305	53 902	83 409	42 829	41 300	16 309
Общие административные и организационные расходы, относящиеся к мероприятиям (чистые)	**1 015 712**	**1 145 657**	**1 504 829**	**769 104**	**917 797**	**757 201**
Общие административные и организационные расходы (валовые, включая затраты на содержание секретариата и другие административные расходы, не относящиеся к отдельным мероприятиям)	**1 344 450**	**1 484 955**	**1 883 210**	**1 101 079**	**1 185 797**	**987 200**
Валовые административные и организационные расходы в расчете на одного участника	3 098	3 429	2 481	1 963	2 294	2 392
Чистые административные и организационные расходы в расчете на одного участника	2 340	2 646	1 983	1 371	1 775	1 912
Кол-во участников ПС по месту проведения мероприятий (по повестке)	434 (505)	433 (600)	759 (831)	561 (612)	517 (613)	396 (527)

ТАБЛИЦА 7: РАСХОДЫ НА ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ PEMPAL (%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Проезд	33%	34%	24,9%	31,4%	29,2%	31%
Размещение	47%	44%	27,2%	25,5%	22,7%	28%
Питание	*Включено в сумму выше*		14,7%	15,6%	14%	14%
Письменный/устный перевод / модерация	17%	17%	12,8%	17,5%	20,2%	20%
Помещения и оснащение для конференций	-	-	14,9%	4,4%	9,4%	5%
Прочее	3%	5%	5,5%	5,6%	4,5%	2%
Общие административные и организационные расходы, относящиеся к мероприятиям (чистые)	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

ВСЕМИРНЫЙ БАНК
МБРР • МАР | ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ