



Специальная серия публикаций по COVID-19

Статьи «Специальной серии публикаций» подготавливаются экспертами МВФ для помощи странам-членам в преодолении экономических последствий COVID-19. Мнения, выраженные в данных статьях, принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

3 июня 2020 г.

Контроль за исполнением бюджета в целях снижения риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией

Кубай Хасиани, Юго Кошима, Абдулахи Мфомбуот и Ашни Сингх¹

Пандемия COVID-19 привела к наращиванию странами расходов и условных выплат в целях удовлетворения насущных потребностей по спасению жизней людей и сохранению их средств к существованию. Для обеспечения эффективности таких расходов правительствам необходимо действовать с учетом рисков злоупотребления государственными средствами и коррупции. Экстренные ответные меры в области расходов существенно различаются в зависимости от страны, и для обеспечения их эффективности каждой стране требуется индивидуальный подход. Тем не менее, из сложившейся ситуации можно вынести ряд общих уроков, в частности, применительно к странам с ограниченным институциональным потенциалом и слабой системой бюджетного управления: речь прежде всего идет о системах управления государственными финансами (УГФ) и практике обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Исходя из уроков, извлеченных из кризиса эпидемии Эболы 2014–2016 годов, авторы настоящей статьи определяют меры снижения риска коррупции, уделяя особое внимание мерам контроля за исполнением бюджета.

I. ВВЕДЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

В весеннем выпуске «Бюджетного вестника» отмечаются масштабы и характер бюджетных мер, принятых во всем мире в ответ на продолжающуюся пандемию COVID-19². В условиях неотложности

¹ В настоящей статье также использованы материалы, подготовленные сотрудниками Всемирного Банка Назанином Али и Хантом Ла Кашиа.

² Подробные данные о расходах отдельных стран и принимаемых ими мерах доступны в [размещенном в сети интернет Приложении 1 к весеннему выпуску «Бюджетного вестника» 2020 года](#), а также в материалах МВФ «Трекер мер политики».

принятия мер по защите жизней людей и их средств к существованию страны должны «делать все возможное», не забывая при этом «сохранять квитанции».³

«Сохранение квитанций» имеет особенно важное значение, поскольку экстренные расходы зачастую подвержены рискам злоупотребления и коррупции. Причинами этому являются масштабность расходования средств, повышающая стимулы к погоне за рентой; потенциальная несогласованность действий субъектов, способная привести к неэффективности использования и утечке средств; скорость принятия решений и проведения мер, способная вызвать ослабление контроля за ними; недостаточная степень или отсутствие целевой поддержки и нечеткость критериев доступа к получению помощи или отсутствие контроля за их соблюдением, что может усложнять реализацию мер и приводить к злоупотреблениям и мошенничеству. Сочетание этих факторов, особенно когда они усугубляются слабостью налогово-бюджетных институтов, может приводить к использованию государственных ресурсов не по назначению и неэффективному управлению ими и снижать качество и эффективность предоставления государственных услуг.

Бюджетные меры, принимаемые в период пандемии COVID-19, носят значительно более масштабный характер в странах с развитой экономикой, чем в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, причем основная часть расходов направлена на нужды граждан и компаний, вынужденных сокращать масштабы своей деятельности в период действия режима изоляции, введенного в целях сдерживания распространения заболевания. Тем не менее, странам следует учитывать ряд важных уроков, основанных на результатах прошлых пандемий, при которых основная часть расходов была направлена на сферу здравоохранения. Данная статья отчасти основана на опыте борьбы с эпидемией болезни, вызванной вирусом Эбола (БВВЭ) в 2014-2016 годах; основное внимание уделяется положению развивающихся стран с низкими доходами (РСНД) и уязвимых государств, однако некоторые из рассматриваемых уроков также могут применяться к странам с формирующимся рынком и к странам с развитой экономикой. В статье предлагаются меры содействия снижению риска коррупции с упором на исполнение бюджета и механизмы контроля⁴. Ниже перечислены основные тезисы:

- Исполнение бюджета должно производиться в соответствии с действующим законодательством и передовым опытом; по возможности следует применять положения о действиях в чрезвычайных ситуациях.
- Потребность в быстрой реализации мер не требует отказа от контроля системы УГФ. Механизмы контроля должны быть адаптированы и оптимизированы в целях обеспечения своевременности принятия мер при сохранении эффективности защитных механизмов.
- Все транзакции, в том числе неденежные операции и операции, осуществляемые при поддержке партнеров по развитию (ПР), должны регистрироваться для обеспечения всестороннего мониторинга и подотчетности.
- В целях проведения последующей оценки и анализа следует вести цепочку документов, обеспечивающую достаточный аудиторский контроль.

³ Гаспар, Лэм и Раисси, 2020; [Меры бюджетной политики по ограничению ущерба от COVID-19](#).

⁴ Настоящая статья дополняет статью [«Цифровые решения для прямых денежных трансфертов в чрезвычайных ситуациях»](#).

II. БЮДЖЕТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА В КОНТЕКСТЕ

Во многих странах, особенно в РСНД, процесс создания надежных бюджетных институтов еще не завершен. К основным ограничивающим факторам относятся слабые центры управления, низкая степень согласованности политических мер и неэффективное планирование, укоренившаяся система покровительства, а также низкий потенциал кадровых ресурсов и информационных систем⁵. Как следствие, эффективные налогово-бюджетные механизмы зачастую отсутствуют, механизм среднесрочного прогноза бюджета не существует или слабо развит, доверие к бюджетному процессу находится на низком уровне, а исполнение бюджета должным образом не контролируется⁶. Особенно трудная ситуация сложилась в уязвимых государствах, где недостатки институциональной системы принимают острый характер, а потенциал основных механизмов управления расходами очень низок⁷. В таких случаях приоритетными направлениями являются укрепление потенциала для подготовки годового бюджета, создание базовых платежных систем для содействия исполнению бюджета, консолидация денежных средств и предоставление базовой, но всеобъемлющей и своевременной бюджетной отчетности.

Многие из этих проблем отмечались во время вспышки эпидемии БВВЭ в 2014-2016 годах. Общеизвестно, что основной урок этого события заключается в том, что в подобных ситуациях большое значение имеет своевременное предоставление масштабной и согласованной финансовой поддержки со стороны международного сообщества в целях пресечения распространения заболевания как в пострадавших странах, так и во всем мире. Кроме того, из этого опыта можно извлечь уроки о том, как можно сократить масштабы коррупции (см. вставку 1).

В случае продолжающейся пандемии COVID-19 ситуация еще более осложняется широко применяющимся режимом самоизоляции и требованиями социального дистанцирования. Сокращение физического присутствия персонала в министерствах финансов (МФ), а также в финансовых отделах отраслевых министерств и других учреждений, занимающихся вопросами государственных расходов, может подорвать традиционные механизмы контроля, призванные обеспечить разделение обязанностей. В сложившейся ситуации становится неизбежным более широкое применение сетевых технологий для обработки сделок в дистанционном формате. Поэтому для того, чтобы свести злоупотребление ресурсами к минимуму, при разработке и реализации мер в ответ на COVID-19 странам необходимо предпринимать соответствующие шаги для решения существующих проблем и снижения риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией.

ВСТАВКА 1. ВСПЫШКА БОЛЕЗНИ, ВЫЗВАННОЙ ВИРУСОМ ЭБОЛА

Вспышка эпидемии болезни, вызванной вирусом Эбола (БВВЭ), разразившаяся в трех странах Западной Африки (Гвинея, Либерия и Сьерра-Леоне) в 2014–2016 годах и в Демократической Республике Конго (ДРК) в 2017–2019 годах, привела к гибели более 13 000 человек. В Сьерра-Леоне и Либерии правительственные мероприятия сопровождались риском коррупции, вызванным следующими факторами:

- **Концентрация ресурсов во внебюджетных фондах.** В период эпидемии БВВЭ внешнее финансирование зачастую регулировалось в рамках внебюджетных фондов, выведенных из-под бюджетного контроля. В качестве примеров можно привести Национальный трастовый фонд по борьбе с Эболой в Либерии и Национальный фонд реагирования на Эболу в Сьерра-Леоне. Оба

⁵ Allen, 2013.

⁶ Allen et al., 2017.

⁷ IMF, 2017.

фонда находились под контролем временных организаций по реагированию на кризисы, которые будут рассмотрены далее.

- **Контроль над ресурсами со стороны разобщенных временных организаций по реагированию на кризис.** Так, в Сьерра-Леоне было создано 17 временных учреждений для управления фондами и инициативами по борьбе с эпидемией БВВЭ, в дополнение к существующим министерствам и местным органам управления. Создание этих структур, по-видимому, было мотивировано борьбой за контроль между различными партнерами по развитию (ПР) и правительственными учреждениями. В результате проводившихся раз в полгода проверок, отчеты по которым публиковались спустя примерно три месяца по окончании отчетного периода, высшее ревизионное учреждение (ВРУ) выявило нарушения в более чем 90 процентах случаев расходов, произведенных одним из таких учреждений. В связи с созданием временных учреждений возникли проблемы подотчетности. Кроме того, данные учреждения существовали лишь на протяжении ограниченного периода времени, конкурировали за сферы ответственности существующих министерств и способствовали разобщению координации действий с ПР.
- **Вытеснение закупок предметов медицинского назначения из-под централизованного контроля.** Во время вспышки эпидемии БВВЭ закупками ряда жизненно важных категорий товаров занимался каждый из медицинских центров, которые не имели сильных позиций для ведения переговоров. В связи с закрытием множества предприятий-поставщиков немногочисленные оставшиеся предприятия зачастую более настоятельно требовали проведения неконкурсных закупок и оплаты товаров наличными средствами несмотря на то, что это противоречило действовавшим правилам в отношении управления государственными финансами (УГФ) и закупок. В отсутствие четкого практического руководства данные требования приводили к сложностям выполнения ежедневных закупок и коррупционным рискам, а также проблемам в области подотчетности и поставок. Так, некоторым медицинским центрам, расположенным в сельских районах Либерии, не оставалось иного выбора, кроме как принять условия поставщиков, однако высшее ревизионное учреждение (ВРУ) посчитало такие расходы противоречащими закону и потребовало от врачей вернуть средства.
- **Отсутствие ретроспективной проверки расходов на борьбу с БВВЭ.** Правительства проводили программы по снабжению продовольствием домашних хозяйств, помещенных на карантин. Эффективность данных программ пострадала в связи с низкой степенью контроля. В Сьерра-Леоне ВРУ не удалось установить, кому предназначались некоторые выплаты, произведенные в рамках программы продовольственной помощи. В то же время аналогичные программы, проводимые при поддержке ПР, предусматривали систему отслеживания, которая позволяла устанавливать личности получателей. Государственные программы денежных трансфертов также распределялись между несколькими учреждениями и принимали различные и в некоторых случаях непрозрачные формы, например, в виде пособий для участия в мероприятиях по борьбе с БВВЭ. В Либерии ВРУ обнаружило, что программы пособий, реализованные тремя организациями, не имели документально закрепленных правил. В то же время примером передового опыта в данном направлении служит предоставление отвечающим критериям бенефициарам в Сьерра-Леоне мобильных SIM-карт и уникальных кодов для регистрации в рамках программ денежных трансфертов в пользу крайне бедных семей.

Источники: Ross, 2017, Audit Service Sierra Leone, 2015 и General Auditing Commission Liberia, 2015.

III. КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА

Общей проблемой для многих стран является неэффективность процедур исполнения бюджета и механизмов контроля, в особенности в области закупок, а также контроля за исполнением обязательств, обработки счетов-фактур и авторизации платежей. Данные проблемы зачастую возникают в связи с институциональной инерцией, а не из-за технических или инфраструктурных ограничений. Так, в Сомали для разработки системы контроля за выполнением обязательств, объединяющей информационную

систему управления финансами (ИСУФ) с базовыми функциями и централизованным процессом предоставления полномочий, потребовалось всего несколько месяцев. В большинстве РСНД имеются инфраструктура и ресурсы, необходимые для осуществления базового контроля за расходами, однако прогрессу во многих случаях препятствует использование бумажного и иногда избыточного документооборота, требующего нескольких ручных подписей при осуществлении каждой операции. Такую систему механизмов контроля можно легко обойти. В частности, правительствам следует принимать меры для снижения рисков нецелевого использования средств и коррупции путем принятия мер в следующих областях:

Сохранение целостности системы закупок

Государственные закупки, ориентированные на борьбу с COVID-19, должны обеспечивать баланс между увеличением скорости совершения закупок и доставки товаров и услуг нуждающимся гражданам с одной стороны и применением мер защиты от коррупции и расточительства с другой стороны⁸. Для достижения данной цели могут предприниматься следующие меры:

- **Разработка четких руководящих принципов или правил в отношении экстренных закупок, осуществляемых в периоды действия положений законодательства о чрезвычайных ситуациях.** Принимаемые в последнее время законы о государственных закупках, в том числе законы развивающихся стран с низким уровнем доходов, как правило, предусматривают исключения в отношении применения стандартных требований, касающихся процесса закупок, в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Если правительство решает применить соответствующие положения законодательства, для обеспечения их согласованного использования необходимы четкие руководящие принципы или правила реализации соответствующих мер, что особенно актуально для развивающихся стран с низким уровнем доходов, многие из которых не занимались разработкой подобных руководящих принципов и правил до наступления кризиса. Кроме того, создание таких правил необходимо для предотвращения проблем с подотчетностью, которые могут возникнуть по окончании кризиса в связи с тем, что в случаях предполагаемого злоупотребления соответствующими положениями зачастую применяются штрафные санкции и реституция (см. вставку 1). Инструкциями, изданными Национальным казначейством **Южно-Африканской Республики** в ответ на COVID-19, вводятся в действие исключительные положения о закупках для реализации будущих мер реагирования на чрезвычайную ситуацию. Данные процедуры способствуют проведению закупок определенных категорий товаров по заранее оговоренным ценам, обеспечивая безопасность поставок и предотвращая проведение закупок в мошеннических целях или в условиях ажиотажного спроса. Кроме того, они устанавливают требования в отношении представления отчетности по закупкам, осуществляемым в чрезвычайных ситуациях.
- **Установление предварительного централизованного контроля за экстренными оптовыми закупками.** Данная мера направлена на сокращение возможностей поставщиков спекулировать ценами и добиваться неконкурсных закупок. Этого можно достичь путем централизации экстренных закупок под надзором соответствующих регулирующих структур. В **Южно-Африканской Республике** государственные закупки предметов медицинского назначения в контексте реагирования на COVID-19 осуществляются на централизованной основе совместной группой из Министерства здравоохранения и Национального казначейства, ответственной за регулирование сферы государственных закупок.
- **Введение стандартизированных цен на медицинское снаряжение, подверженное ценовым манипуляциям.** Министерство здравоохранения **Филиппин** устанавливает рекомендованные розничные цены на жизненно важные категории предметов медицинского назначения и медикаментов, нехватка которых наблюдается во всем мире.
- **Содействие осуществлению ретроспективного контроля путем публикации данных обо всех экстренных закупках на официальном веб-сайте.** Экстренные государственные закупки не должны освобождаться от требований открытости, прозрачности и публичного доступа к информации о

⁸ См. [Open Government Partnership, 2020](#).

государственных закупках в реальном времени. Соответствующая информация должна публиковаться на веб-сайте электронных закупок. Так, в **Армении** на одном из правительственных веб-сайтов публикуется подробная информация обо всех неконкурсных закупках, включая закупки предметов медицинского назначения, осуществляемые в период вспышки вируса COVID-19. С начала пандемии COVID-19 на сайте электронных закупок **Руанды** публикуются обновления планов закупок для больниц. Правительство **Украины** создало модуль на платформе электронных закупок, показывающий подробную информацию обо всех экстренных закупках, ориентированных на борьбу с COVID-19.

- **Обеспечение детализации раскрываемой информации по всем закупкам, связанным с COVID-19.** Раскрытие детальной информации поможет понизить мотивацию к коррупции и упростить проведение проверок и аудита. Для всех закупок, связанных с COVID-19, по меньшей мере должны публиковаться следующие категории информации: 1) любое отклонение от обычных процедур закупок, 2) обоснование использования неконкурсных методов закупок, 3) представление запросов на конкурсные предложения и подача заявок; 4) оценка предложений и контрактов, 5) даты, время, договорные цены, описание закупаемой продукции и подтверждение ее получения и 6) идентификационные данные подрядчиков и информация о бенефициарной собственности.

Поддержание надлежащего контроля за расходами в целях предотвращения несанкционированного расходования средств

- **Применение контроля за выполнением обязательств, связанных с расходами на борьбу с COVID-19.** Правительствам необходимо обеспечивать контроль за выполнением обязательств с тем, чтобы расходы на борьбу с COVID-19 не становились причиной финансовых нарушений и возникновения задолженности по платежам. В идеале контроль за выполнением обязательств должен осуществляться посредством ИСУФ. Если же ИСУФ не обладает достаточной функциональностью или не распространяется на все учреждения, правительство должно установить альтернативную процедуру, при которой заявки оформляются в режиме «онлайн», а затем утверждаются и регистрируются на централизованной основе министерством финансов в ИСУФ или электронных таблицах. В частности, правительствам следует устанавливать меры контроля за выполнением обязательств с учетом специфики сферы закупок предметов медицинского назначения, которая зачастую является слабым местом в системах контроля (см. вставку 2).

ВСТАВКА 2. КОНТРОЛЬ НАД ВЫПОЛНЕНИЕМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ С УЧЕТОМ СПЕЦИФИКИ СФЕРЫ ЗАКУПОК ПРЕДМЕТОВ МЕДИЦИНСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ

В случае необходимости усиления контроля за выполнением обязательств по закупкам предметов медицинского назначения при реагировании на COVID-19 могут применяться следующие меры:

- **Распространение контроля за выполнением обязательств на финансирование расходов больниц, расположенных в удаленных районах.** Для этого требуется лишь одна дополнительная процедура ввода данных, отражающих перечисление казначейством средств на банковские счета таких больниц. В **Южно-Африканской Республике** запросы медицинских учреждений о принятии обязательств направляются совместной группе из Национального казначейства и Министерства здравоохранения, ответственных за их утверждение.
- **Централизация санкционирования принятия обязательств при отсутствии доступа медицинских учреждений к ИСУФ.** Для того, чтобы не перегружать казначейство, централизованный процесс предоставления полномочий должен быть ориентирован на ограниченное число ключевых учреждений, осуществляющих оптовые закупки предметов медицинского назначения, например, на централизованное подразделение закупок или на государственные учреждения по торговле лекарствами, которые весьма распространены в развивающихся странах с низким уровнем доходов и зачастую не являются частью информационной системы управления финансами (ИСУФ). Запросы о предоставлении полномочий

на принятие обязательств могут подаваться в режиме «онлайн» в Казначейство, которое затем делает соответствующую запись в ИСУФ.

Источник: Циркуляр Национального казначейства Южной Африки № 101, разработанный в соответствии с Законом о муниципальном финансовом управлении

- **Обеспечение выполнения процедур по утверждению и регистрации обязательств и счетов-фактур с помощью ИСУФ.** Страны должны обеспечивать обработку данных о расходах в рамках ИСУФ. Чтобы обеспечить использование ИСУФ по назначению, казначейство может рассмотреть возможность отклонения обработки платежных поручений, по которым в системе отсутствует запись о существующих обязательствах и счетах-фактурах. В рамках ответа на COVID-19 ряд стран стремится ускорить внедрение ИСУФ. Так, правительство **Сан-Томе и Принсипи** при поддержке ГР оказывает содействие по внедрению ИСУФ в рамках проекта по реагированию на COVID-19. В случае отсутствия в стране ИСУФ, обладающей достаточной степенью функциональности, правительству следует рассмотреть вопрос разработки простой онлайн-системы с целевыми функциями, которую возможно создать за несколько месяцев. Так, **Эсватини** потребовалось лишь несколько месяцев на то, чтобы разработать и ввести в эксплуатацию систему отслеживания счетов-фактур, в рамках которой в режиме «онлайн» менее чем за год было зарегистрировано более 200 000 счетов-фактур.
- **Установление контроля над внебюджетными фондами реагирования на COVID-19.** В нескольких РСНД уже были созданы специальные фонды реагирования на COVID-19, которые получают как внутреннее, так и внешнее финансирование и за счет которых финансируются расходы на различные мероприятия по борьбе с COVID-19. Такие фонды часто считают необходимыми для удовлетворения фидуциарных требований ГР или предотвращения чрезмерно обременительных внутренних бюджетных процессов, препятствующих быстрому реагированию. Хотя в идеале все расходы на борьбу с COVID-19 должны производиться за счет средств бюджета, в случае принятия решения о создании данного вида фондов для предотвращения злоупотребления государственными средствами правительству следует принять следующие меры⁹:
 - **Создание единого фонда с механизмами надзора при участии МФ.** Как показано во Вставке 1, создание нескольких фондов или временных организаций по реагированию на кризисы в отсутствие четких механизмов надзора является проблематичным с точки зрения подотчетности. Для того, чтобы надзорный орган фонда обладал экспертными знаниями в области УГФ, в его составе должно быть широко представлено МФ. В качестве единственного фонда реагирования на COVID-19 в **Южно-Африканской Республике** был учрежден Фонд солидарности, в состав управляющего совета которого входит министр финансов.
 - **Помещение средств под финансовый контроль министерства финансов.** Централизация контроля над расходами необходима для своевременного анализа и утверждения обязательств и платежей. В **Кении** в «Положении о создании Фонда чрезвычайного реагирования на COVID-19» применяются общие правила УГФ, включая положения о контроле за выполнением обязательств. Для обеспечения контроля за исполнением бюджета органом, ответственным за управление фондом, было назначено Национальное казначейство.
 - **Публикация подробных финансовых данных по фондам в финансовой отчетности правительства.** Как указано далее, сведения о фондах должны быть представлены в финансовой отчетности правительства, даже если они имеют внебюджетный статус. Как и в случае

⁹ В [Allen and Radev, 2010](#) приводится обзор внебюджетных фондов и мер по укреплению системы управления и подотчетности таких фондов в более широком контексте.

государственных закупок, фондам реагирования на COVID-19 необходимо повышать степень детализации финансовых данных и счетов-фактур, подлежащих публикации. В **Гамбии** финансовые отчеты правительства дополняются приложением, в котором на наиболее детальном уровне экономической классификации представлены необработанные данные из ИСУФ.

- **Укрепление процесса авторизации платежей путем проверки информации о доставке товаров и предоставлении услуг.** Такая проверка имеет особенно важное значение для обеспечения законности платежей при закупках на цели борьбы с COVID-19. Так, для проверки сведений о доставке медицинских товаров, верификация которых требует специальной технической экспертизы было бы полезно привлекать экспертов (см. следующий подраздел). В РСНД авторизация платежей, как правило, осуществляется на централизованной основе казначейством (в системе англоязычных стран) или аудиторами, занятыми в учреждениях при казначействе (в системе франкоязычных стран). В отсутствие записи о «накладной» во время проверки информации о доставке товара авторизация платежа осуществляться не должна.
- **Установление механизмов контроля, ориентированных на счета и обработку платежей субъектами, не входящими в ИСУФ.** По сути, расходы внебюджетных организаций, которые, как правило, не являются частью ИСУФ, должны проводиться в рамках бюджетного процесса или контролироваться казначейством. В **Индии** контроль над внебюджетными полугосударственными организациями был достигнут путем централизации их счетов и обработки платежей в министерстве финансов. В отношении данных организаций лишь устанавливаются максимальные нормы расходов, и они не получают выплаты на свои банковские счета. В случае, если такая централизация невыполнима, может вводиться требование предоставления частых (например, еженедельных) отчетов об операциях в сочетании с системой выплаты траншей, при которой каждая последующая выплата не производится до тех пор, пока казначейство не удостоверится в фактической регулярности операций, данные о которых представлены в отчете.
- **Повышение прозрачности информации о счетах-фактурах по крупным операциям.** Публикация информации о счете может быть особенно полезна в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с рамочными соглашениями без заключения индивидуальных контрактов, или в тех случаях, когда закупки осуществляются без документации. В дополнение к вопросам прозрачности сведений об экстренных закупках, затронутых выше, правительства могут также рассмотреть возможность публикации на государственном веб-сайте счетов-фактур по операциям, связанным с COVID-19, превышающим определенные пороговые значения.
- **Устранение дублирования функций по утверждению и контролю за выполнением обязательств, счетами-фактурами и платежами.** При обеспечении применения ИСУФ для обработки счетов-фактур и платежей правительствам следует рассмотреть варианты устранения дублирования процессов ручного утверждения и контроля. Это поможет упростить процесс работы при сохранении надлежащих защитных мер. В связи с этим странам следует принимать меры по упрощению рабочих процессов. Это особенно актуально в период действия режима самоизоляции в связи с пандемией COVID-19, затрудняющего использование бумажного документооборота. Данные меры не следует путать со снижением или отказом от контроля, чего следует избегать. В **Индии** министерство финансов отменило обременительные процедуры авторизации платежей в отношении программ денежных трансфертов, заменив их электронной таблицей, загружаемой в систему управления государственными финансами. В **Либерии** во время вспышки эпидемии БВВЭ выплаты заработной платы работникам здравоохранения были ускорены за счет автоматизации процесса расчета заработной платы путем разработки простой информационно-технической системы.

- **Укрепление процесса выверки банковских счетов для ретроспективного выявления нарушений.** Выверка банковских счетов, при которой учетные записи в ИСУФ сравниваются и сверяются с банковскими выписками, имеет решающее значение не только для обеспечения точности записей, но и для выявления несанкционированных или нерегулярных операций. Своевременная выверка банковских счетов может представлять существенные сложности для стран, где данный процесс не является автоматизированным. В таких случаях для своевременного предоставления отчетности и проведения аудитов приоритет может отдаваться банковской выверке расходов на борьбу с COVID-19. Таким странам также следует рассмотреть возможность привлечения дополнительного канцелярского персонала для ускорения процесса выверки (пример: **Эсватини**).

Поддержание цепочек поставок и управление запасами

- **Создание централизованного контроля за цепочкой поставок медицинских товаров.** В условиях глобальной нехватки предметов медицинского назначения правительствам следует стремиться централизовать контроль над поставками и распределением медицинских товаров между больницами, а также возлагать контроль над расходами и функции отчетности на организацию, обладающую доступом к ИСУФ и бухгалтерским персоналом. Такой централизованный контроль зачастую требует специальных медицинских знаний, для получения которых может потребоваться помощь частного сектора или ПР. В **Руанде** медицинские товары централизованно закупаются и распространяются государственным медицинским учреждением (Биомедицинский центр Руанды) при поддержке ПР.
- **Разработка системы отслеживания для оказания поддержки в натуральной форме.** Чрезвычайные ситуации зачастую сопровождаются получением значительных объемов помощи в натуральной форме (например, продовольствия или других видов товаров, пожертвованных для распределения между уязвимыми группами населения или домашними хозяйствами, пребывающими на карантине); это особенно актуально для РСНД. Доказано, что в ряде стран, независимо от уровня доходов их населения, программы товарной помощи подвержены рискам краж и контрабанды. Контрабанда товарной помощи приводит к расточительности в расходах и финансовым нарушениям. В **Мозамбике, Зимбабве** и других странах программы продовольственной помощи в ответ на COVID-19, поддерживаемые Всемирной продовольственной программой, предусматривают систему отслеживания для контроля доставки продовольствия конечным бенефициарам. Как правило, такие системы требуют создания пунктов доставки в поселениях, где находятся сотрудники программы, и удостоверения личности бенефициаров с помощью электронных ваучеров или идентификационных карт со штрих-кодом. В случае отсутствия доступа к соответствующей информационно-технологической инфраструктуре и материально-технической базе правительству следует по крайней мере доставлять товары напрямую, например, предводителю общины, в обмен на список бенефициаров. На основе такого списка и при помощи внутренних и ретроспективных внешних аудитов можно проводить проверки для подтверждения получения помощи бенефициарями¹⁰. В число базовых механизмов контроля, которые должны применяться при доставке непродовольственных товаров, входит несмываемая маркировка товаров, предназначенных для бесплатного распространения; данная мера позволяет избежать краж и продажи товаров. Правительству следует публиковать сведения о полученной и распределенной материальной помощи вместе с результатами проверок в форме приложения к отчетам о государственных доходах и

¹⁰ Отсутствие списка бенефициаров было в числе основных причин, по которым Служба аудита Сьерра-Леоне не смогла проверить доставку продовольствия конечным бенефициарам в ходе аудита Фонда чрезвычайного реагирования на Эболу.

расходах или ежегодным отчетам о полученной помощи. Данные меры также должны применяться в отношении программ продовольственной помощи в форме субсидий импортерам или розничным продавцам продуктов питания.

Проверка операций, направленных на борьбу с пандемией, посредством внутреннего и внешнего аудита

- **Проведение более частых внешних аудитов для проверки расходов, понесенных на борьбу с пандемией.** Такие проверки могут проводиться ВРУ или аудиторской фирмой, назначенной ВРУ. В **Либерии** ежеквартально проводились внешние аудиты Трастового фонда по борьбе с лихорадкой Эбола, в то время как обычный цикл аудита составляет год. В странах с более развитым аудиторским потенциалом аудиты могут проводиться с более высокой частотой. По мере развития кризиса периодичность и степень детализации проверок можно регулировать, исходя из уроков предыдущих циклов проверок. Данная мера требует передачи подробной информации о бенефициарах аудиторам на постоянной основе. В **Сенегале** ВРУ был предоставлен доступ к новой ИСУФ с тем, чтобы дать ему доступ ко всей информации о государственных операциях и позволить ему более четко определять аудиторский след. В **Южной Корее** подробные статистические данные о программе субсидий в ответ на COVID-19 составляются на ежедневной основе и распространяются внутри правительства; ВРУ получает информацию на постоянной основе. В странах с ограниченной информационно-технологической инфраструктурой вопросы о степени детализации, масштабах и сроках предоставления отчетности должны согласовываться между МФ, ВРУ и организациями-исполнителями.
- **Представление отчетов о внутреннем и внешнем аудите в совместный орган, включающий правительственные и неправительственные заинтересованные стороны.** Как правило, результаты внешнего аудита должны тщательно анализироваться парламентом¹¹. Однако в странах, где возможности парламента в области независимого надзора ограничены, возможно создание совместного форума из правительства, представителей гражданского общества и ПР, который будет обеспечивать дополнительный уровень надзора.
- **Повышение прозрачности результатов внутреннего аудита в случае проведения аудиторских проверок внутренними аудиторами.** Поскольку о результатах внутреннего аудита прежде всего предполагается докладывать высшему руководству проходящего проверку учреждения, требования к их прозрачности отличаются от требований к результатам внешнего аудита. В обычной ситуации отчеты внутреннего аудита не публикуются в сети интернет, за рядом исключений¹². Однако в странах, где функции внутреннего аудита централизованы¹³, а внутренним аудиторам доступны большие возможности, чем внешним, для проведения подробной проверки мер реагирования на COVID-19 может быть назначен внутренний аудитор (пример: **Гамбия**¹⁴). В таких случаях соответствующие отчеты аудита должны публиковаться на правительственном веб-сайте и

¹¹ «Сохранение квитанций»: прозрачность, подотчетность и легитимность при реагировании на чрезвычайную ситуацию». Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19.

¹² *Institute of Internal Auditors, 2012*. Исключения составляют генеральные инспекторы федеральных агентств США, все отчеты которых публикуются, за исключением конфиденциальных материалов.

¹³ Централизованный внутренний аудитор может иметь разные названия в зависимости от применяемых традиций УГФ. В англоязычных традициях его называют «отделом внутреннего аудита», в то время как во франкоязычных традициях используется название «управление генерального инспектора».

¹⁴ Подразделение министерства здравоохранения, осуществляющее меры реагирования на COVID-19 при поддержке ПР, подписало меморандум о взаимопонимании с отделом внутреннего аудита в отношении проверок расходов на борьбу с пандемией.

тщательно анализироваться парламентом и заинтересованными сторонами так же, как и внешние аудиты, о которых говорилось выше.

- **Поддержание устойчивой практики УГФ и прозрачности.** В целом устойчивые системы УГФ, прозрачности и подотчетности имеют решающее значение в борьбе против угроз злоупотребления государственными средствами и коррупции. Прозрачность всего процесса планирования, определения, реализации и оценки мер реагирования на пандемию может способствовать снижению данных рисков и повышению уровня ответственности. Дополнительные рекомендации представлены во вставке 3.

ВСТАВКА 3. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ

В других статьях «*Специальной серии публикаций по COVID-19*» содержатся рекомендации в отношении обеспечения направленности систем УГФ на реализацию надежных мер реагирования на пандемию. К числу важных мер по устранению рисков коррупции относятся:

- рациональное и транспарентное использование ассигнований на непредвиденные обстоятельства;
- транспарентное использование положений об экстренных расходах, перераспределениях и переводах средств;
- утверждение дополнительных бюджетов в отношении применения новых ресурсов за пределами системы исполнительной власти;
- тщательный мониторинг и контроль денежных потоков государства;
- использование электронных переводов средств и систем валовых расчетов в режиме реального времени для безопасного распределения средств;
- отслеживание результатов мер реагирования на чрезвычайные ситуации и представление соответствующей отчетности;
- оценка рисков и четкая система подотчетности в отношении применения внебюджетных мер, включая кредиты и гарантии;
- консолидация денежных средств на едином счете казначейства;
- использование различных цифровых технологий для подтверждения права граждан на участие в программах денежных трансфертов.

Кроме того, для обеспечения прозрачности и подотчетности при реагировании на COVID-19, которые способствуют понижению рисков злоупотребления государственными средствами и коррупции, странам следует:

- **обеспечивать парламентский контроль и соблюдение юридических процедур в отношении предоставления полномочий по применению мер политики**, тем самым обеспечивая законодательный контроль и санкционированность мер;
- **выделять в бюджете меры по борьбе с кризисом с четкими критериями доступа к получению помощи**, которые заранее обеспечат ясность в отношении реализации данных мер, а также упростят последующую проверку соответствия требованиям;
- **проводить консультации с основными заинтересованными сторонами в целях разработки и определения целевых мер по борьбе с кризисом**, способствуя их вовлеченности в разработку мер реагирования, а также предотвращению дублирования и пропусков данных;
- **отслеживать все расходы и учитывать донорское финансирование в рамках бюджетного процесса**, что также способствует комплексному представлению обо всех проводимых мерах;
- **применять международные стандарты прозрачности для реализации внебюджетных фискальных мер**, тесно связанных с высокими фискальными рисками;
- **информировать граждан** о мерах по борьбе с кризисом, обосновании их применения и способах доступа к получению помощи; таким образом устанавливается связь с потенциальными бенефициарами и достигается их осведомленность о критериях доступа к получению помощи;

- **регулярно представлять отчетность о выполнении** как бюджетных, так и внебюджетных операций;
- **привлекать гражданское общество к мониторингу и обеспечивать парламентский контроль за осуществлением мер по борьбе с кризисом.**

Источники: статьи «*Сохранение квитанций*»: *прозрачность, подотчетность и легитимность при реагировании на чрезвычайную ситуацию*», «*Подготовка систем управления государственными финансами для преодоления проблем при реагировании на чрезвычайные ситуации*», «*Управление бюджетными рисками в условиях стресса государственных финансов*», «*Управление денежными средствами государства в условиях стресса государственных финансов*» и «*Цифровые решения для прямых денежных трансфертов в чрезвычайных ситуациях*»

Литература

Allen, R. 2013. "Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries." In *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, edited by M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare. Washington, DC: International Monetary Fund.

Allen, R., and D. Radev. 2010. "Extrabudgetary Funds." IMF FAD Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.

Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher, and R. Ray. 2017. "Medium-Term Budget Frameworks in Selected Sub-Saharan African Countries. IMF Working Paper WP/17/203, International Monetary Fund, Washington, DC.

Audit Service Sierra Leone. 2015. "Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds." Freetown.

Gaspar, V., R. Lam, and M. Raissi. 2020. "Fiscal Policies to Contain the Damage from COVID-19." IMF Blog, April 15.

General Auditing Commission Liberia. 2015. "Auditor General's Report on the National Ebola Trust Fund." Monrovia.

Institute of Internal Auditors. 2012. *Transparency of the Internal Audit Report in the Public Sector*. Altamonte Springs, FL.

International Monetary Fund (IMF). 2017. *Building Fiscal Capacity in Fragile States*. Washington, DC.

Open Government Partnership. "A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement." Washington, DC.

Ross, E. 2017. "Command and Control of Sierra Leone's Ebola Outbreak Response: Evolution of the Response Architecture." *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 372 (1721).