

Отчет

**о служебной командировке начальника Отдела анализа и
мониторинга операций Управления финансово-
бюджетных операций Федерального казначейства
Павлюковой Оксаны Вячеславовны в
г. Нуазьель, Франция
(с 29 августа 2011г. по 01 августа 2012г.)**

Содержание

Введение

1. Представление образовательной программы
 - 1.1. Основные предметы учебного курса
 - 1.2. Стажировки в системе Министерства экономики и финансов
 - 1.3. Итоговые выступления перед жюри: групповое и индивидуальное
 - 1.4. Некоторые особенности учебного курса
2. Краткий обзор наиболее интересных методик бюджетной системы Французской Республики
 - 2.1. Система CHORUS
 - 2.2. Государственные заказы
 - 2.3. Иерархический контроль расходов (CHD)
 - 2.4. Структурная реформа 2008 года и ее результат
 - 2.5. Инструменты Государственного казначейя при взимании налогов и доходов

Заключение

Список приложений

Введение

В соответствии с приказом от 03 августа 2011 года Федерального казначейства, я, Павлюкова Оксана Вячеславовна- начальник Отдела мониторинга и анализа операций Управления финансово-бюджетных операций, была командирована во Французскую Республику с 29 августа 2011 года по 01 августа 2012 года для прохождения обучения в Национальной школе государственных финансов в г.Нуазьель.

Национальная школа государственных финансов (ENFiP) была создана 01 сентября 2010 года в результате слияния Национальной школы Казначейства и Управления по набору и обучению сотрудников с одной стороны и присоединения Национального центра по управлению конкурсами (г.Лилль) и подразделения по конкурсам отдела RH-2С Главного управления государственных финансов Министерства экономики и финансов с другой стороны.

Одной из целей ENFiP является осуществление начальной подготовки и последующего обучения государственных служащих для Главного управления государственных финансов Министерства экономики и финансов. В зависимости от группы должностей ENFiP предоставляет курс обучения для кадров С (рядовые служащие), В (контролеры) и А (управленческие кадры).

На территории Франции расположено несколько школ сети ENFiP, каждая из которых занимается подготовкой определенной группы кадров с соответствующей специализацией. В городе Нуазьель, парижский регион (Île-de-France), расположена одна из школ, которая помимо различных образовательных и научно-изыскательных услуг, предоставляет длительное начальное образование для управленческих кадров А.

Программа обучения кадров А, специализация- государственное управление, предполагает освоение финансово-бюджетной системы в целом с

акцентом на принципы учета на различных ее уровнях. Основными предметами школьной программы являются:

- ✓ Бухгалтерский учет и финансовый анализ;
- ✓ Управление налогами;
- ✓ Государственное управление на местном уровне;
- ✓ Управление на государственном уровне;
- ✓ Менеджмент и связи с общественностью;
- ✓ Информационные и коммуникационные технологии;
- ✓ Особенности профессиональной среды.

Вместе с тем, курс обучения предусматривает прохождение **3 стажировок** в системе Министерства экономики и финансов. Необходимо отметить, что практическое закрепление теоретического материала является важным моментом цикла обучения, способствующим наиболее эффективному освоению новых знаний.

1. Представление образовательной программы

Для более четкого понимания содержательной части школьной программы необходимо представить потребителей данного образования- будущих кадров **А. Кто такие кадры А и какое место они занимают во французской модели государственной службы?** Выпускники школы, в зависимости от распределения, назначаются на посты: руководитель или заместитель руководителя отделения (chef/adjoint du poste- comptable public), начальники отделов в центральном аппарате или в управлениях по департаментам Франции (chef du bureau) и т.д.

Учитывая данное распределение, а также тот факт, что французская система государственных финансов предполагает отличное знание руководящими работниками основ **бухгалтерского учета**, ENFiP-Noisiel уделяет особое внимание **основам учета** на государственном и местном уровне.

Государственные казначеи (comptables public) также уполномочены осуществлять исчисление доходов и взимание налогов в пользу государства или коммуны. И такие предметы учебного курса, как **Управление налогами** (Gestion fiscale) и **Управление на государственном уровне** (Gestion publique d'Etat), обеспечивают будущих руководителей отделений необходимыми знаниями в области бюджетной системы в целом, а также налоговой политики и законодательства для выполнения своих функций.

Не менее важный предмет цикла обучения ENFiP-Noisiel – **Управление на местном уровне** (Gestion publique locale). Целью данного предмета является тренинг стажеров в части выполнения таких важных функций, как ведение счетов коммуны и составление проекта бюджета для нее, предоставление мэру предложений в сфере управления налогами коммуны, ликвидностью, долгом и осуществление финансового анализа.

Помимо прочего, выпускники должны быть готовы управлять коллективом и разрешать конфликтные ситуации и поддерживать конструктивные и

профессиональные отношения со своими будущими клиентами-распорядителями. Курс **менеджмента** оказывает неоценимую помощь в достижении стажерами указанных целей.

Немного подробнее об основных предметах образовательного цикла...

1.1. Основные предметы учебного курса

Бухгалтерский учет и финансовый анализ

Курс бухгалтерского учета охватывает основы учета на предприятии и предусматривает использование общего плана счетов.

Финансовый анализ является логическим завершением курса бухгалтерского учета и изучается в последний период образовательного цикла. Данный раздел предмета предполагает хорошее знание функционирования счетов. По его завершении стажеры должны уметь анализировать отчет о прибылях и убытках (*compte de résultat*), баланс (*bilan*) и составлять различные аналитические таблицы, которые, в конечном итоге, позволяют оценить финансовое состояние предприятия на определенную дату и представить предложения на перспективу. Материал учебного предмета можно сгруппировать следующим образом:

Бухгалтерский учет
Основы бухгалтерского учета
НДС
Основные средства
Исчисление заработной платы
Касса и банк
Амортизация
Выбытие основных средств
Ценные бумаги
Материально-производственные запасы
Счета доходов и расходов
Субсидии (дотации)
Результат/Налоги/ Использование результата
Баланс
Анализ налоговой отчетности
Финансовый анализ
Анализ отчета о прибылях и убытках
Составление таблицы промежуточных остатков
Расчет возможности самофинансирования и некоторых финансовых показателей
Функциональный баланс
Составление таблицы финансирования и движения денежных средств
Методика анализа финансовой отчетности и вспомогательных аналитических таблиц
Составление аналитического заключения и предложений на перспективу

Управление на государственном уровне

Что изучает данный предмет? Он охватывает бюджетное устройство государства, процедуру составления и одобрения проекта бюджета страны, исполнение бюджета, основы государственного учета, внутренний и внешний контроль и т.д. Учебный курс включает в себя следующие основные моменты:

Принципы бюджетного устройства/ Процедура составления и одобрения проекта бюджета

Участники исполнения бюджета/ Исполнение бюджета по расходам

Организация государственного учета/ Роль государственных казначеев на местном и центральном уровнях

Централизация бухгалтерских операций/ Бюджетный учет расходов

Бюджетный контроль/ Иерархический контроль расходов

Циклы государственного учета (основные средства, закупки и т.д.)

Управление рисками

Общие принципы учета бюджетных расходов/ Государственные закупки

Управление государственным и частным (в случае отсутствия наследников) имуществом

Ликвидность единого счета и его управление

Сертификация счетов государства/ Контроль Счетной палаты и Главной инспекции по финансам

Управление налогами

Данный курс включает в себя множество аспектов управления налогами от их исчисления и взимания до осуществления налогового контроля. Учитывая, что Государственный казначей несет персональную и материальную ответственность за взимание доходов в пользу государства или коммуны, предмет подробно освещает ответственность и права Государственного казначея в данной сфере. Основные части курса:

Государственные доходы и участники налоговой политики

Категории доходов, исчисление и уплата налогов

Организация «единого окна» для налогоплательщика

Взимание налогов/ Этапы и методы взыскания налогов

Общее и специальное (гарантии Казначейства) налоговое право

Налоговый контроль/ Отсрочка налоговых платежей

Роль Государственного казначея при процедуре банкротства должника

Учет и выверка налоговых платежей

Персональная и материальная ответственность Государственного казначея

Государственное управление на местном уровне

Ввиду того, что большая часть выпускников школы- это руководители или заместители руководителей отделений на местном уровне, важность данного курса сложно переоценить. Обширный материал данного предмета можно представить следующим образом:

Институциональная среда на местном уровне

Бюджет коммуны/ Контроль управленческих решений муниципальных образований (роль Префекта)/
Исполнение бюджета коммуны

Ведение учета для муниципального образования/ ППО для ведения счетов коммуны «Hélios»/
Менеджмент в системе «Hélios»

Взыскание доходов в пользу муниципальных образований

Нефинансовые операции и операции по завершению и началу года/ Использование результата
Внутренний контроль

Роль Государственных казначеев в части управления долгом, ликвидностью и налогами коммуны/
Финансовый анализ для муниципального образования

Составление проекта бюджета для коммуны

Межмуниципальные образования

Менеджмент и связи с общественностью

Цель данного предмета- выработать у стажеров необходимый подход к организации работы. Курс менеджмента помогает овладеть навыками управления коллективом и избавиться от синдрома «узкой специализации» (расширение финансового кругозора, иной подход к решению поставленных задач). Наиболее интересные моменты курса приведены ниже.

✓ Изучение методики выступления перед публикой.

Цель занятия- достойное публичное выступление стажеров. Оценивается содержание выступления, умение держать себя перед публикой, убеждать ее, концентрироваться не на себе, а на аудитории, а также умение контролировать стресс. Ход занятия:

- 1) стажерам дается 10 минут на подготовку заданной или свободной темы;
- 2) выступление каждого стажера перед коллегами и перед видеокамерой;

- 3) по итогам выступления стажера его коллеги комментируют презентацию (плюсы и минусы);
- 4) совместный просмотр видеозаписи (дополнительные замечания);
- 5) лекция и раздача необходимого материала для достижения целей занятия.

✓ ***Деловая этика и деловая переписка***

Этому разделу уделяется особое внимание, так как будущим кадрам А необходимо общаться не только со своей вышестоящей организацией и распорядителями, но и с «капризными» должниками клиентов, а также с налогоплательщиками. Для каждого типа деловой переписки существуют четкие принципы и нормы, обязательные для соблюдения Государственными казначеями.

✓ ***Изучение типологии сотрудников, стилей управления, техники проведения успешных совещаний и переговоров***

Для достижения необходимых результатов в процессе производственной деятельности, переговорах, совещаниях и т.д. необходимо уметь оценивать собеседника и находить к нему подход. Данный раздел предмета подробно освещает вышеперечисленные моменты управления, а также стили управления и возможные результаты в зависимости от его выбора.

✓ ***Предотвращение и управление конфликтами. Методика разрешения проблем***

Цель данного раздела- научить стажеров предотвращать и разрешать конфликты посредством использования определенных методик.

Необходимо отметить, что большинство занятий курса «Менеджмент» проходило в 2 этапа:

1 часть занятия- разрешение определенной трудовой ситуации, предложенной преподавателем стажеру или группе стажеров. Дается определенное время на подготовку или, в зависимости от предложенной ситуации, решение проблемы предлагается стажерами без подготовки.

2 часть занятия- обсуждение, проведение лекции.

Информационные и коммуникационные технологии

Изучение необходимого прикладного программного обеспечения для прохождения цикла обучения, а также серия конференций по вопросам информационной безопасности и контроля использования технических ресурсов Главного управления государственных финансов.

Особенности профессиональной среды

Данный курс охватывает цикл занятий, посвященный вопросам профессиональной этики, условиям организации работы, а также профессиональным и психосоциальным рискам, возникающим в трудовой среде.

Теоретические занятия всегда завершались практическим закреплением пройденного материала. Помимо практических занятий в школе, в распоряжении стажеров имелась электронная информационная платформа Entract, предоставляющая максимум возможностей для самообразования. Профессорский состав школы регулярно размещает в данной сети практические упражнения, тесты, а также дополнительную информацию по каждому предмету.

1.2. Стажировки

Образовательная программа ENFiP-Noisiel предусматривает 3 стажировки в системе Главного управления государственных финансов Министерства экономики и финансов (DGFIP).

Все три стажировки имеют свои особенности.

Первая стажировка. Школа отправляет стажеров на практику в первой половине учебного года, что позволяет им погрузиться в систему Главного управления государственных финансов и прояснить некоторые особенности функционирования бюджетной системы на практике.

По результатам практики стажеры должны подготовить 3 презентации, одна из которых представляется перед коллегами в рамках предмета «Менеджмент». По итогам выступления стажер отвечает на вопросы и делится опытом со своими коллегами.

Цель стажера- понять функционирование выбранной для прохождения практики структуры в целом: основные ее направления деятельности, связи между подразделениями, внутренний контроль и т.д.

Вторая стажировка. Предполагается более глубокое рассмотрение определенной темы на практике.

По итогам практики стажеры пишут отчет в соответствии с нормами школы и готовят презентацию в рамках своей темы. Презентация не должна дублировать отчет, а только представлять наиболее интересный его раздел.

Отчет и презентация оцениваются отдельно. Презентация оценивается независимым жюри, состоящим из высокопоставленных сотрудников системы DGFIP. Стажеру отводится 10 минут для представления наиболее интересных моментов отчета и по итогам выступления ему необходимо ответить на вопросы членов жюри.

Третья стажировка. Данная стажировка отличается от двух предыдущих тем, что школа предоставляет возможность выбора темы практики, близкой к профессиональной деятельности стажера¹.

По итогам практики также формируется отчет и сдается в школу. Данный отчет официально школой не оценивается.

¹ Данная возможность предоставляется стажерам- кооперантам (представители иностранных государств)

	<i>тема стажировок</i>	<i>место прохождения</i>
1 стажировка	• Роль руководящего состава • Документооборот • Учет налогов (бух.учет), консолидация бух.информации • / Rôle et positionnement de l'encadrement- animation et pilotage • Organisation générale de la production, de la validation et de la signature de courriers • Processus comptable/	Служба по налогам физических лиц (г. Париж) /Service des impôts particuliers/
2 стажировка	Управление счетами с ликвидностью /La gestion des comptes de disponibilités/	Региональное управление DGFIP (г. Страсбург) /Direction Régionale des Finances Publiques d'Alsace et du département du Bas-Rhin/
3 стажировка	Учет операций, осуществляемых агентством «Франс Трезор», по управлению государственным долгом и ликвидностью La gestion comptable de la trésorerie et de la dette de l'État en appui de l'Agence France Trésor/	Служба ликвидности и госдолга Управления учета Министерства экономики и финансов (г. Париж) /Service Trésorerie et Dette négociable- DCM- Ministère de l'Économie et des Finances/

Отчеты и презентации по итогам стажировок прилагаются (на французском языке).

Краткое содержание отчетов и презентаций.

1 стажировка (Служба по налогам физических лиц, г.Париж). По итогам стажировки выполнено 3 презентации.

Презентация №1 на тему «Роль и место руководящего состава: организация и управление коллективом». Данная презентация содержит информацию по вопросам:

- + Реструктуризация и образование службы по налогам физических лиц;
- + Основные направления деятельности структуры;
- + Организационная схема управления;

- + Организация и управление «единым окном» службы;
- + Основные задачи и управление сектором начисления и контроля налогов;
- + Основные задачи и управление сектором взимания налогов;
- + Показатели деятельности службы (статистические данные).

Презентация №2 на тему «Документооборот, утверждение документации и право подписи» включает в себя следующие моменты:

- + Порядок движения внутренней корреспонденции службы;
- + Утверждение документов и схема замещения кадров А;
- + Передача полномочий и право подписи в секторе начисления и контроля налогов;
- + Передача полномочий и право подписи в секторе взимания налогов;
- + Статистические данные.

Презентация №3 на тему «Бухгалтерские процессы: учет налогов и консолидация бухгалтерской информации» состоит из следующих разделов:

- + Основные этапы учета;
- + Консолидация бухгалтерской информации (отправка учетных данных в Управление государственных финансов по департаменту);
- + Учет основных операций (бухгалтерские проводки);
- + Основные виды доходов, учитываемые службой;
- + Бухгалтерский контроль.

2 стажировка (Региональное управление DGFiP, г.Страсбург). Тема данной практики- «Управление счетами с ликвидностью». Рассматривался бухгалтерский аспект управление счетами класса 5 «Финансовые счета», т.е. учет денежных операций.

Первый раздел отчета посвящен взаимосвязям и распределению функций между участниками учета денежных средств.

Далее рассматривалось ведение банковского счета: обработка банковской выписки, учет денежных операций в течение операционного дня, случаи отказа

в проведении операций Банком Франции, а также бухгалтерский контроль на уровне Регионального управления DGFîP, включая контроль бухгалтерских операций отделений в момент их консолидации на уровне управления.

Заключительный раздел отчета охватывает вопросы ведения кассы Регионального управления DGFîP, оказания расчетных услуг клиентам, а также еженедельный контроль отделений в части данного вопроса.

Перед независимым жюри был представлен раздел, посвященный ведению банковского счета.

3 стажировка (*Служба ликвидности и госдолга, г.Париж (Министерство экономики и финансов)*). Тема практики: «Учет операций, осуществляемых агентством «Франс Трезор» (АФТ), по управлению государственным долгом и ликвидностью». Согласно теме стажировки отчет содержит информацию по следующим вопросам:

- ✚ Разграничение полномочий и взаимосвязи между распорядителем (АФТ) и бухгалтером (Служба ликвидности и госдолга);
- ✚ Основные функции и распределение обязанностей внутри Службы ликвидности и госдолга;
- ✚ Схема учета операций по управлению государственным долгом и ликвидностью (с приведением конкретного примера);
- ✚ Внутренний и внешний контроль учета операций.

1.3. Итоговые выступления

Программа обучения предусматривает групповые и индивидуальные выступления в конце учебного года. Как они протекают?

Групповое выступление. Во второй половине года преподавательским составом формируются мини-группы стажеров (5-7 человек), которые функционируют параллельно с основными группами (стажеры занимаются в

обычном режиме в своих учебных группах, а для подготовки к выступлению работают в мини-группах). Условия формирования мини-групп:

- ✚ Включение представителей разных учебных групп;
- ✚ Включение, по возможности, 1 стажера- кооперанта (иностранного стажера).

Преподавательский состав школы определяет темы для группового выступления. Представители мини-групп тянут билет, в котором указаны две темы для группового выступления, и определяются с окончательным вариантом. Утвержденная тема должна быть тщательно изучена и представлена перед независимым жюри в конце учебного года. Жюри состоит из высокопоставленных сотрудников системы DGFIP.

Руководитель мини-группы не назначается, т.е. в группе все стажеры на равных условиях, что может создавать определенные трудности в процессе работы, но воспитывает командный дух и сплоченность. Преподаватель-куратор группы, по возможности, не вмешивается в ход работы, но помогает в организационном плане (организация встреч-интервью с работниками разных служб и структур как государственных, так и коммерческих).

По итогам выступления жюри оценивает содержание презентации, участие в выступлении всех членов команды, умение отвечать на вопросы членов жюри, умение контролировать стресс и т.д. Время выступления перед жюри составляет 15 минут, на вопросы жюри отводится 20 минут.

Индивидуальное выступление. Данное выступление является завершающим этапом цикла обучения и проводится перед 3 стажировкой. Цель выступления- продемонстрировать готовность управлять коллективом, умение разрешать определенные трудовые ситуации, а также умение делиться профессиональными знаниями со своими коллегами и направлять их в поиске необходимой информации.

Как проводится выступление? Каждый стажер тянет билет, в котором 3 вопроса.

Первый вопрос касается нестандартной или экстремальной трудовой ситуации и требует от стажера вариантов решения проблемы. Оценивается умение анализировать ситуацию, качество предложенных вариантов и их соответствие действующему законодательству. Также жюри оценивает умение стажера предлагать спонтанные, но качественные способы решения проблемы (т.е. после каждого предложения стажера жюри может парировать следующими фразами: «Представьте, что Вы не можете осуществить это» или «Представьте, что этот вариант решения проблемы не возможен. Ваши дальнейшие действия?»). При этом такие элементы выступления перед публикой, как управление стрессом, способность убеждать, уверенность, выступление от 1 лица или построение безличных фраз, учитываются членами жюри.

Второй вопрос билета охватывает элементы курса «Менеджмент», начиная от стилей управления до способов разрешения конфликтов.

Третий вопрос представляет собой «Технический вопрос». Стажеры выступают, например, от имени руководителя отделения или начальника отдела, и перед ними ставится задача- объяснить новому сотруднику некий технический вопрос, которым сотрудник еще не владеет. Задача стажера объяснить этот вопрос в общих чертах, без лишних деталей, которые могут только запутать. Также необходимо задать новому сотруднику ориентиры для более глубокого изучения проблемы. Время для изложения сути вопроса составляет 3 минуты. Технический вопрос может касаться 3 предметов учебного курса:

- ✓ Управление налогами;
- ✓ Государственное управление на местном уровне;
- ✓ Управление на государственном уровне.

Общее время выступления стажера 20 минут.

1.4. Некоторые особенности учебного курса

Образовательная программа ENFiP-Noisiel имеет свои положительные моменты, которые необходимо отметить:

Организация и материальная оснащённость.

Школьная программа ENFiP-Noisiel организована с соблюдением взаимосвязи между школьными дисциплинами, например: изучение налога на добавленную стоимость по предмету «Управление налогами» сопровождается параллельным изучением особенностей данной тематики и по другим предметам.

Перед началом каждой лекции стажеры получают детализированный план (достаточно подробный печатный вариант лекции объемом 10-15 листов А4). Это позволяет следить за ходом лекции и более внимательно слушать преподавателя. Стажер записывает только отдельные, наиболее интересные для него дополнения.

Техническая оснащённость школы (интерактивные доски в каждой аудитории, возможность доступа к внутренней информационной сети DGFIP «Ulysse» и к сети Интернет, выдача ноутбуков каждому стажеру для работы в школе и дома и т.д.) предоставляет стажерам все возможности для прохождения школьной программы, а также для самообразования.

Стажеры, испытывающие трудности, могут рассчитывать на специальные курсы поддержки и помощь преподавателей по каждому предмету учебного курса.

Преподавательский состав ENFiP-Noisiel состоит из опытных преподавателей, работающих на постоянной основе, и приглашенных «практиков», которые также читают лекции и проводят практические занятия. Вместе с тем школа проводит различные конференции с приглашением сотрудников финансово-бюджетной сферы.

Особое внимание к стажировкам.

Как было указано выше, школа организует 3 стажировки в системе DGFIP. Структура, принимающая стажера, уделяет ему особое внимание. Что это значит? Вне зависимости от загруженности принимающей стороны, руководитель и его заместители персонально занимаются и отвечают на все вопросы стажера, обеспечивают его всей необходимой информацией, следят за ходом прохождения практики и формированием отчета. Вместе с тем стажеры, по возможности, участвуют во всевозможных совещаниях и встречах вместе с руководителем и его заместителями.

При этом поражает тесная взаимосвязь теории и практики (мнение большинства стажеров). Теоретические занятия в школе не перегружены излишней и ненужной информацией, то есть все теоретические лекции находят свое отражение на практике. Для дальнейшего углубления профессиональных навыков и приобретения дополнительных знаний кадры А в процессе трудовой деятельности участвуют в учебных семинарах и периодически проходят кратковременное обучение.

У стажеров есть возможность ознакомиться со всем программно-прикладным обеспечением, применяемым в структуре прохождения практики, наглядно ознакомиться с работой секторов, пообщаться с сотрудниками службы и поучаствовать в выполнении некоторых операций.

Учитывая исключительную пользу стажировки, каждый из стажеров старался выбрать структуру и тему, которая вызывает у него наибольший интерес или некоторые трудности. Таким образом, у них была возможность получить необходимые ответы на интересующие вопросы.

Несмотря на явные плюсы учебного цикла все же имеются определенные трудности на начальном его этапе.

Ритм обучения и дисбаланс начальной подготовки.

Школьная программа ENFiP-Noisiel насыщена в информационном аспекте, и, как следствие, ритм обучения очень интенсивный. Лекции по предметам достаточно обширны и предполагают дальнейшее самообразование стажеров. Требования к стажерам, имеющим и не имеющим опыт работы в системе DGFIP (internes et externes), а также к стажерам- кооперантам (франкофонам и не франкофонам) абсолютно одинаковы.

Кто такие интерны? Сотрудники системы DGFIP (как правило, контролеры- кадры В), которые успешно прошли национальный конкурс и оставили свою должность для прохождения годичной подготовки кадров А. Они знакомы с бюджетной системой и расширяют свой финансовый кругозор, осваивая новые сферы в области государственных финансов.

В отличие от интернов стажеры- экстерны не имеют опыта работы в системе DGFIP и осваивают данную сферу «с нуля», также как стажеры- кооперанты, которым, по объективным причинам, сложнее всего.

Отсутствие двойных стандартов, достаточно высокие требования и система стимулирования образовательной программы, в конечном итоге дают свои результаты. Во второй половине года явный дисбаланс между стажерами сглаживается, стажеры-экстерны и кооперанты могут конкурировать с интернами и демонстрировать достаточно неплохие результаты.

Необходимо отметить, что администрация школы формирует учебные группы, состоящие из интернов, экстернов и одного или нескольких стажеров- кооперантов. Такой подход к формированию учебных групп способствует наиболее тесному общению стажеров и обмену опытом.

2. Краткий обзор наиболее интересных методик бюджетной системы Французской Республики

Курс обучения ENFiP-Noisiel является техническим, и школа старается предоставить стажерам максимум информации. Изложить все интересные методики в данном отчете достаточно сложно, а некоторые темы лекций требуют дополнительного рассмотрения и анализа.

Учитывая богатую в тематическом плане программу обучения, а также необходимость тщательного анализа некоторых материалов, представление интересных методик французской модели бюджетной системы, кроме изложенных ниже, будет осуществлено позже в виде краткого цикла публикаций.

Некоторые из вышеуказанных методик...

2.1. Система CHORUS

Технический проект CHORUS является многофункциональной системой управления государственных финансов Французской Республики. Начало этому проекту было положено в 2006-2007 гг., и его развитие претерпело несколько важных этапов, последний из которых пришелся на 01 января 2012 года (интегрирование в систему государственного учета).

Система CHORUS призвана управлять доходами и расходами государства, а также осуществлять государственный учет в рамках органического закона (LOLF)². Проект объединил и заменил прикладное программное обеспечение министерств и ведомств Франции. Это означает, что вместо множества разрозненных технических ресурсов будет единая система, которая учитывает особенности различных пользователей и специфику их деятельности.

CHORUS- это достаточно дорогостоящий проект, который немало критикуется во французском обществе, но его пользу сложно переоценить. По

² Loi organique relative aux lois de finances

сути это некая единая платформа или экосистема, которая гармонизирует процессы и упрощает процедуры в области государственных финансов. Она устраняет дублирование множество процессов, осуществляет контроль операций, а также сокращает использование человеческих ресурсов. Достаточно динамичное развитие проекта меняет сложившиеся схемы взаимодействия участников бюджетного процесса (распределение полномочий между распорядителем и бухгалтером, бухгалтерский контроль и т.д.).

Основными целями проекта CHORUS являются:

- ✓ Повышение эффективности управления государственных финансов на государственном и местном уровнях;
- ✓ Снижение издержек.

Возможности системы CHORUS очень обширны. В нее интегрировано множество задач, таких как управление государственным имуществом, государственные закупки, государственный учет и т.д. Стажеры ENFiP-Noisiel имели возможность ознакомиться с программой на практике, а точнее, учитывая масштаб ее функций, с некоторыми ее возможностями в рамках программы стажировок.

Проект находится в центре модернизации французской системы бюджетирования и бухгалтерского учета. Система CHORUS призвана повысить эффективность государственного управления, а также способствовать прозрачности и подотчетности государственной финансовой политики.

Сегодня, после реализации основных этапов внедрения проекта CHORUS, его поддержка и совершенствование сопряжены с некоторыми техническими трудностями, которые неизбежны ввиду масштаба данного проекта и носят временный характер.

Учитывая планы Правительства РФ по созданию и развитию информационных технологий в сфере управления общественными финансами, опыт французских коллег может быть интересен. Система «Электронный

бюджет», которая в настоящее время разрабатывается в России - это по сути некий аналог французской системы CHORUS. Возможно, учитывая актуальность данной тематики, этот вопрос потребует дополнительного анализа и сравнения опыта и других иностранных государств.

2.2. Государственные заказы

Процедура осуществления государственных заказов во Франции регламентирована Декретом от 01 августа 2006 года (*décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006*), введенного в действие с 1 сентября 2006 года.

Роль Главного управления государственных финансов (DGFîP) в исполнении государственных заказов состоит в следующем:

-  *Участие в разработке регламентирующей документации;*
-  *Консалтинг;*
-  *Контроль.*

Основной функцией DGFîP в области государственных заказов является контроль. Государственный казначей осуществляет контроль на двух этапах: на стадии подписания контракта и на стадии платежа.

Кодекс государственных заказов (CMP)³ определяет состав необходимой документации при исполнении государственных заказов, включая договор (контракт), ведомости административного, финансового и технического характера (статья 12 CMP).

При осуществлении контроля исполнения государственных заказов особое внимание уделяется следующим финансовым элементам:

- ✓ Цена заказов:
 -  *в зависимости от формы заказа (по цене за единицу закупок; по заранее определенной цене за весь заказ);*

³ Code des Marchés publics

-  в зависимости от вида цен на заказы (окончательная цена (закрытая или пересматриваемая); предварительная цена);
- ✓ **Гарантия (статья 101-104 СМР):**
 -  удержание и возврат гарантии;
 -  залог и гарантия третьей стороны (солидарная или персональная гарантия)
- ✓ **Оплата заказов:**
 -  условия оплаты заказов (статья 87 СМР) (аванс, частичная уплата долга (транш), выплата остатка);
 -  срок оплаты выполненных заказов (статья 98 СМР) (соблюдение максимального срока платежа по контрактам для государственных учреждений- 30 дней; для местных образований- 30 дней; для государственных учреждений здравоохранения, а также военно-санитарных служб – 50 дней);
 -  выплата процентов в случае несвоевременной оплаты заказа или несвоевременной его поставки (по ставке Европейского Центрального банка, увеличенного на 7 процентных пунктов, за каждый день просрочки).
- ✓ **Использование субподряда (субподряд не может быть тотальным).**

ENFiP-Noisiel освещает финансовые аспекты исполнения государственных заказов. Количество лекций по данной тематике было ограниченным. Некоторые вопросы по исполнению государственных заказов остались вне программы обучения, но школа предоставила ссылки на официальные сайты в сети интернет и список необходимой литературы для углубленного изучения данного вопроса.

Учитывая тот факт, что в нашей стране становление и развитие системы государственных заказов является актуальной задачей, опыт французских коллег в данной области также может быть интересен.

2.3. Иерархический контроль расходов (CHD)

Иерархический контроль расходов (CHD)⁴ позволяет Государственному казначею моделировать контроль в зависимости от существующих рисков, а также целей расходов. CHD- это более эффективный, индивидуальный и простой контроль. Что это значит?

- ✚ эффективный- *высокая безопасность «сложных» операций и более эффективное управление рисками;*
- ✚ индивидуальный- *контроль в зависимости от «поведения» распорядителя», то есть усиление контроля в случае необходимости, а также снижение «излишнего» контроля;*
- ✚ простой- *высокая степень соблюдения сроков платежей и систематическое формирование результатов контроля, в том числе в адрес распорядителя.*

CHD базируется на предварительном анализе рисков в зависимости от вида расходов и финансового «поведения» распорядителя.

Существует ряд расходов, к которым в обязательном порядке применяется предварительный и полный (сто процентный) контроль, например расходы по государственным заказам.

Что касается «поведения» распорядителя, то его можно измерить специальным показателем TEPS⁵. В зависимости от вида расходов определено 4 типа рисков: имущественный, бюджетный, учетный и юридический. При значении показателя TEPS более 2% (*в расчет берутся имущественные аномалии, превышающие 15 евро*) осуществляется полный контроль расходов.

⁴ Contrôle Hiérarchisé de la Dépense

⁵ Taux d'Erreurs Patrimoniales Significatives=(nombre d'erreurs patrimoniales significatives N) / (nombre de paiements contrôlés en N) x 100= *(количество имущественных аномалий за год)/(количество платежей прошедших контроль за год) x 100*

Принцип моделирования контроля базируется на 3 моментах. Это моделирование:

- ✓ по типу контроля: **полный** или **частичный** (*exhaustif/ par sondage*);
- ✓ по времени: **предварительный** или **последующий** (*a priori/ a posteriori*);
- ✓ по интенсивности: **усиленный** или **облегченный** (*renforcé/ allégé*).

Также в распоряжении Государственного казначея национальный перечень расходов, контролируемых в предварительном режиме и в полном объеме (*référéntiel national obligatoire*), а также перечень расходов, рекомендованных для осуществления облегченного контроля, то есть частичный контроль в предварительном или последующем режимах (*référéntiel national indicatif*).

После завершения анализа рисков Государственный казначей, руководствуясь соответствующими нормативными документами, разрабатывает план по проведению контроля для каждого распорядителя, где указываются вид расходов и форма контроля со всеми ее параметрами (периодичность, пороговая величина расходов и т.д.).

Возможность осуществления CHD реализована в системе CHORUS, что является неоценимой помощью работе Государственного казначея.

2.4. Структурная реформа 2008 года и ее результат

В апреле 2008 года в Министерстве бюджета, государственных счетов и государственной службы (Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique- *прежнее название министерства*) была осуществлена большая и значимая структурная реформа. В результате слияния двух ключевых управлений министерства - Главного управления по налогам и Главного управления по государственному учету - было создано новое управление с широкими полномочиями- Главное управление государственных финансов (Direction générale des finances publiques (DGFIP)).

Цели создания DGFîP:

- ✓ Улучшение обслуживания налогоплательщиков и местных образований;
- ✓ Повышение эффективности службы в результате структурной реформы.

Полномочия DGFîP:

- + Разработка нормативной базы и разъяснений в налоговой сфере;
- + Исчисление, учет и взыскание налогов государства, муниципальных образований;
- + Контроль за исполнением налогового законодательства и борьба с налоговыми преступлениями и мошенничеством;
- + Рассмотрение спорных налогово-финансовых вопросов;
- + Обеспечение кадастровых и земельных функций;
- + Ведение счетов государства;
- + Ведение счетов, выполнение финансовых операций и консалтинг муниципальных образований и государственных учреждений;
- + Управление фондами: обязательными фондами в казначействе (*dépôts de fonds au Trésor*) и фондами депозитной кассы (*Caisse des dépôts et consignation*);
- + Представление финансовой экспертизы и консалтинга государству и участникам финансовых отношений;
- + Обеспечение управления государственным имуществом.

Как были реализованы заявленные в начале реформы цели реструктуризации двух управлений и кто выиграл в результате ее реализации?

В первую очередь ощутимая польза для потребителей услуг DGFîP. Это означает, например, что налогоплательщик может прийти в любой центр государственных финансов (*Centre des finances publiques*), где все его вопросы будут решены. Центры государственных финансов, как правило, объединяют

несколько служб системы DGFîP и функционируют в режиме «единого окна». В отдаленных сельских районах, в случае если представленные службы DGFîP не могут решить определенные вопросы налогоплательщика, то они обязаны принять все его документы и перенаправить в адрес специализированной структуры DGFîP. После решения вопроса налогоплательщику направляется ответ.

Государственные казначеи решают широкий круг вопросов, инструменты для их решения также разнообразны (*некоторые из них изложены в следующем разделе*). При этом Государственные казначеи несут персональную и материальную ответственность в части взыскания доходов.

DGFîP уделяет особое внимание качеству услуг, предоставляемых налогоплательщикам и местным образованиям. Повышение качества обслуживания клиентов и облегчение прохождения административных процедур - это основная цель слияния двух управлений, то есть клиент в центре реформы, начатой в 2008 году.

Достижение указанной цели возможно при эффективной работе новой структуры. Широкий перечень полномочий новой структуры и соединение в единое целое необходимого арсенала для качественного исполнения бюджета - это тот инструмент, который гарантирует повышение эффективности работы.

Также необходимо отметить, что службы DGFîP представлены не только на центральном и местном уровнях, но и за пределами Франции.

2.5. Инструменты Государственного казначея при взимании налогов и доходов

В результате реформы, начавшейся в апреле 2008 года, Государственный казначей теперь должен не только учитывать налоговые и неналоговые доходы, а также их взыскивать в случае необходимости. В арсенале у Государственного

казначей все средства взыскания доходов в рамках общего права, но также в его распоряжении иные способы, которые выходят за его рамки:

✓ **Реальные гарантии (sûretés réelles):**

- + привилегия казначейства (Privilège du Trésor)
- + законная ипотека казначейства (Hypothèque Légale du Trésor)

✓ **Личные гарантии (sûretés personnelles):**

- + солидарность супругов (solidarité des conjoints)
- + солидарность наследников (solidarité successorale)
- + солидарность членов общества по управлению недвижимостью (S.C.I)

Этап взыскания доходов делится на 2 фазы: дружественная (amiable) и принудительная (forcé).

Дружественная фаза ограничивается напоминанием должнику о необходимости уплатить долг. С этой целью в адрес должника направляется уведомление (lettre de relance). Оно может быть направлено неоднократно.

В случае отсутствия реакции со стороны должника в определенный момент наступает принудительная фаза взыскания доходов. Государственный казначей имеет право применить распоряжение (ATD)⁶ в адрес третьих лиц (работодатель, банк и т.д.), которые располагают некими материальными ценностями должника, с указанием перевода этих ценностей в пользу государства. Выполнение данного распоряжения третьими лицами обязательно. В соответствии с законодательством должнику предоставляется 2 месяца, с момента применения ATD, для добровольного перечисления причитающейся суммы. По истечении этого срока средства должника переводятся в Казначейство третьими лицами.

Указанный способ взыскания доходов достаточно эффективен и используется в рамках **привилегии казначейства** (Privilège du Trésor).

⁶ Avis à tiers détenteur

Привилегированный долг погашается в первую очередь. Для того чтобы долг не потерял статус привилегированного, Государственный казначей должен осуществить ряд мероприятий, например публикация определенной категории долгов.

Немаловажную роль в применении АТД играет поиск необходимой информации по делу должника. Для решения данной задачи у Государственного казначей есть доступ к всевозможным базам данных.

Иной способ взыскания долгов- это **законная ипотека казначейства** (Hypothèque Légale du Trésor). Этот способ дает возможность претендовать на недвижимое имущество должника, при условии что Государственный казначей предварительно выполнил все необходимые мероприятия в целях сохранения привилегированного статуса долга неплательщика (регистрация долга в бюро ипотек). В данном случае Государственный казначей может претендовать не только на недвижимое имущество, которое находится в собственности должника, но и на имущество, проданное должником третьим лицам (изъятие недвижимости у покупателя).

Приведенные примеры- это часть методов, используемых Государственным казначеем для борьбы с неплательщиками налогов и поступлений в бюджет государства. Вместе с тем, указанные выше **личные гарантии** (sûretés personnelles) определяют солидарную ответственность супругов, ответственность членов обществ по управлению недвижимостью, а также наследников должника в случае его гибели. Кроме того, Государственный казначей может инициировать процедуру изъятия и продажи имущества должника.

Богатый и интересный инструментарий взыскания доходов, представленный французскими коллегами в ходе обучения, может быть интересен для отечественных специалистов в налоговой сфере.

Заключение

Учебный курс ENFiP- Noisiel имеет ряд преимуществ, но главной особенностью цикла обучения является то, что стажеры, помимо богатой технической стажировки, имели возможность ознакомиться в целом практически со всеми областями финансово-бюджетной сферы.

Изучение французской модели исполнения бюджета, возможно, будет полезно при реализации некоторых отечественных проектов и решении актуальных финансово-экономических задач.

Технический проект французских коллег в области управления государственных финансов интересен своими широкими возможностями. **Многофункциональная система CHORUS**, управляющая доходами и расходами государства, а также осуществляющая государственный учет, объединила и заменила прикладное программное обеспечение министерств и ведомств Франции. Возможности этой единой системы с каждым годом расширяются.

Вместе с тем интересен опыт зарубежных коллег в части контроля исполнения расходов. **Иерархический контроль расходов**, применяемый Государственным казначеем во Франции, позволяет уменьшить срок проведения платежей за счет возможности моделирования контроля. При этом, возможность сфокусироваться на «важных расходах» позволяет Государственному казначею в конечном результате повысить эффективность контроля.

Результатом структурной реформы системы государственных финансов Франции (*объединение казначейских и налоговых служб в 2008 году*) явилось **повышение качества обслуживания клиентов** за счет широкого круга полномочий новой структуры- Главного управления государственных финансов.

Также достаточно интересны инструменты, применяемые Государственным казначеем при взыскании доходов. Эти инструменты, так называемые **привилегии казначейства** (Privilège du Trésor), гарантируют погашение долга Казначейству в первую очередь. Кроме этого в арсенале у Государственного казначея имеются и другие способы борьбы с должниками.

Процедура исполнения **государственных заказов**, как и многие другие задачи, реализована в системе CHORUS, что позволяет Государственному казначею осуществлять необходимый предварительный контроль и проведение платежей. **Расходы на реализацию государственных заказов включены в национальный перечень расходов, контролируемых в предварительном режиме и в полном объеме (référéntiel national obligatoire).**

Перечисленные примеры- это краткое изложение некоторых из общего перечня методик французской модели исполнения бюджета, освещенных ENFiP- Noisiel. «За кадром» остались и другие актуальные вопросы, которые заслуживают должного внимания, такие как процедура централизации бухгалтерских операций, которая может быть интересна при реализации проекта «Главная книга», внутренний контроль, управление рисками, управление государственным имуществом и другие.

В целях более подробного освещения результатов стажировки потребуется дополнительный анализ имеющейся информации⁷ и дальнейшая публикация наиболее интересных методик французской модели исполнения бюджета.

⁷ ENFiP- Noisiel в конце учебного года предоставила каждому стажеру-кооперанту синтез всех лекций в электронном виде

Список приложений (на французском языке):

1. Презентации по итогам 1 стажировки на темы:

-  Роль и место руководящего состава: организация и управление коллективом (*Rôle et positionnement de l'encadrement- animation et pilotage*);
-  Документооборот, утверждение документации и право подписи (*Organisation générale de la production, de la validation et de la signature de courriers*);
-  Бухгалтерские процессы: учет налогов и консолидация бухгалтерской информации (*Processus comptable*)

2. Отчет и презентация по итогам 2 стажировки на тему: «Управление счетами с ликвидностью» (*La gestion des comptes de disponibilités*);

3. Отчет по итогам 3 стажировки на тему: «Учет операций, осуществляемых агентством «Франс Трезор» (*La gestion comptable de la trésorerie et de la dette de l'État en appui de l'Agence France Trésor*).