

Задача — не сократить численность, а освободить от рутины



Федеральное казначейство с 2018 года реализует масштабный проект по централизации учетных функций федеральных органов исполнительной власти. О первых итогах проведенной в этом направлении работы и дальнейших планах рассказал заместитель руководителя Федерального казначейства **Антон Викторович ДУБОВИК**.

— Антон Викторович, каковы глобальные задачи проекта по централизации бухгалтерского учета и отчетности и задачи на ближайшую перспективу?

— Важнейшая задача — повышение прозрачности процедур бухгалтерского учета. Это известная тема, и ее актуальность связана с необходимостью повышения прозрачности всей финансово-бюджетной сферы. Вторым результатом нашей деятельности по централизации должно стать повышение качества учетных процедур, их своевремен-

ности, полноты, корректности. Резерв для этого, безусловно, есть. Третья задача — создание резервов для оптимизации штатной численности федеральных ведомств: за счет технологической и функциональной централизации учетных процедур, унификации документов учетной политики и бизнес-процессов, организации сквозных бизнес-процессов у нас появляется возможность минимизировать рутинную, механическую работу и высвобождающиеся ресурсы направить на выполнение иных задач и функ-

ций. И, конечно, это даже не задача, это неизбежность — участие Федерального казначейства в организации бухгалтерского учета федеральных ведомств будет способствовать повышению финансовой дисциплины, применению единообразных подходов и обеспечению соблюдения бюджетного законодательства.

Если говорить о текущих задачах, то основной является становление процедур централизованного ведения бухгалтерского учета, их поддержание и развитие. Фактически проект стартовал с 1 января этого года. Да, в прошлом году мы начали обслуживать три федеральных органа исполнительной власти, но это была, так сказать, разминка. Нам передали учетные функции Росаккредитация, Министерство науки и высшего образования РФ и Министерство просвещения РФ. С 1 января 2019 года к этой тройке добавилось еще десять федеральных ведомств. Это и мономинистерства, как, например, Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, и органы власти с широкой подведомственной сетью, которые проводят множество различных сложных операций.

Задача на текущий год — перевести работу в штатный режим. Сейчас часто используется ручное управление, и нам нужно от этого отойти. В следующие два года мы планируем принять функции ведения бухгалтерского учета от оставшихся органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. С 2020 года нам передадут функции ведения бухгалтерского учета 21 ведомство, с 2021-го — еще 19.

— Вы говорите, что в результате передачи учетных функций на уровень Каз-

начейства России будет повышено качество учета. За счет чего? Ведь первичный документ все равно будет формироваться на уровне ведомства.

— У качества несколько аспектов. Первый — своевременность. Сейчас ситуация складывается так, что практически у каждого бюджетополучателя в столах пылятся немало документов, и содержащиеся в них данные отсутствуют в информационных системах. И если рассматривать весь федеральный уровень, то мы не знаем, как соотносится реальное положение дел финансово-хозяйственной деятельности с имеющимися на текущий момент данными. При централизованном ведении бухгалтерского учета каждый факт хозяйственной жизни требует безусловного отражения: есть факт, значит, он немедленно должен появиться в информационной системе, произошли события, значит, они отражаются в бухгалтерском учете. Нет возможности сделать что-то потом. За счет этого и повышается своевременность отражения в учете.

Второй аспект — достоверность. Бухгалтер в лице специалиста казначейства равноудален и от контролирующих органов, и от руководства, и от финансистов конкретного получателя средств федерального бюджета. Это независимый бухгалтер, который отражает все, как есть. Ведь бывают ситуации, когда кто-то сегодня не показывает плохие показатели, например по кредиторской задолженности, потому что поругают, ведь это снизит показатели финансового менеджмента. Он покажет их позже, когда ситуация исправится. Казначей же объективен, независим в оценках и делает все на автомате в хорошем смысле этого слова.

— Кто будет нести ответственность за искажение данных бухгалтерского учета при централизованном ведении учета: ведомство или казначей?

— Вопрос достаточно сложный. В соответствии с Федеральным законом № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» ответственность за составленный документ несет лицо, его подписавшее. Первичный документ подписывают уполномоченные лица получателя бюджетных средств. А дальше идет учетная процедура — мы должны отражать в учете



Заседание коллегии Федерального казначейства

те или иные показатели. И здесь уже мы отвечаем за то, чтобы это отражение соответствовало требованиям нормативных документов по бухгалтерскому учету.

Пример простой: вы подписали акт выполненных работ, я ставлю его на учет. Если вы подписали акт, но при этом работы реально не выполнены, вы как лицо, подписавшее документ, несете соответствующую ответственность. Если же вы подписали акт, работы выполнены, вы мне представили документ, а я его некорректно отразил в бухгалтерском учете, значит, ответственность как бухгалтер несу уже я.

Это, конечно, упрощенная обрисовка ситуации. При внедрении централизованной учетной модели мы детализируем карты контроля, прописываем, что конкретно находится в зоне ответственности федерального органа исполнительной власти, федерального казенного учреждения, а что — в зоне Федерального казначейства. Хотя, конечно,

этот вопрос требует дальнейшей дополнительной проработки.

— То есть система внутреннего финансового контроля органа власти реорганизуется?

— Скорее она модифицируется. Сейчас мы этим вопросом занимаемся, но с приоритетом даже не номер два, а номер три. Мы понимаем, что трансформация внутреннего контроля должна быть, и внутренний контроль главного распорядителя будет распределен между ним и казначейством. Внутри Федерального казначейства контроль тоже требует корректировки. У нас на каждом этапе бухучета есть контрольные процедуры. Сейчас, на стадии становления, одни и те же документы проверяются в казначействе по несколько раз. Субъект учета представляет нам, например, акт выполненных работ, мы его проверяем как бухгалтеры, оформляем все необходимые документы, которые идут на проверку субъекту учета. Потом эти документы опять возвращаются в каз-

ПРИ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОМ ВЕДЕНИИ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА КАЖДЫЙ ФАКТ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ЖИЗНИ ТРЕБУЕТ БЕЗУСЛОВНОГО ОТРАЖЕНИЯ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ

начейство, в отдел расходов, и только после проверки в этом отделе производится оплата.

Сейчас мы задумываемся о внутренней оптимизации контрольных действий, хотим, чтобы документы представлялись нам один раз и не делали этих петель. В идеальной модели должно быть так: вы зафиксировали факт хозяйственной жизни и можете о нем забыть. Он отразился в электронной системе, по этому факту сформировались необходимые бухгалтерские записи, трансформировались в платежные документы и ушли к вам на подпись. Подписанные документы автоматически вернулись к нам, произошла оплата, пришла выписка, она обработалась, все необходимые бухгалтерские записи отразились, сформировался отчет. Вы в этом вообще не принимаете участия. Вы получаете уже готовый результат в виде финансового отчета.

— Но в случае, когда ведомство не участвует во всей этой цепочке, будет ли у руководителя достаточно информации для принятия управленческих решений?

— Мы считаем, что недостатка данных не должно возникнуть. Но для этого нужно четко определить состав информации, в которой у руководителя есть потребность. Как известно, руководи-

тели оперируют верхнеуровневыми цифрами, бухгалтерия — атомарными показателями, и переход от этих атомарных показателей к верхнеуровневым, к тем цифрам, которые дают возможность принять управленческое решение, является определенной проблемой.

Работая сейчас с федеральными органами исполнительной власти, которые уже передали или передают нам свои учетные полномочия, мы видим, что у всех была разная практика информационного обеспечения принятия решений. Кто-то из руководителей требовал детальную, но обработанную финансистами информацию, кто-то сам делал выборку в информационной системе, а кто-то привык получать на бумаге лаконичную справку.

То есть единый, удобный для всех формат подобрать вряд ли получится. Поэтому мы на этапе предварительной работы предлагаем потребителям использовать нашу подсистему информационно-аналитического обеспечения, объясняем, как с ней работать. Эта подсистема агрегирует в себе всю информацию, связанную с ведением учета, и выстраивает аналитику, которая в доступной форме показывает динамику, структуру и отдельные факты финансово-хозяйственной деятельности того или иного главного распорядителя

средств федерального бюджета с детализацией по направлениям деятельности и по подведомственной сети. Пока активного использования этой системы мы не наблюдаем. Но мы ожидаем, что наши коллеги начнут пользоваться базовым функционалом и давать нам обратную связь, исходя из которой мы будем дорабатывать нашу подсистему информационно-аналитического обеспечения.

— Руководитель может почерпнуть из этого ресурса все, что ему необходимо?

— Подсистема обеспечивает мониторинг и акцентирует внимание на тех фактах, которые требуют внимания. Классическая ситуация: ведомство имеет план по доходам и, соответственно, поступления. Руководителю необходимо в первую очередь понимать, как в данный момент времени выполняется этот самый план. Мы удовлетворили эту потребность — сказали, у вас запланировано 100 процентов, а сейчас исполнено 35 процентов. Следующий вопрос: почему такой низкий процент исполнения плана, ведь сегодня уже 1 августа? И дальше руководитель может посмотреть, кто из подведомственной сети какие планы перед собой ставил и как реализовывал. То есть подсистема предусматривает возможность детализировать показатели, что позволяет руководителю выяснить, в каком учреждении все исполнено на нужном уровне, а в каком показатель на нуле.

Но тут возникает другой вопрос: справится ли он со всем этим сам? Говоря о том, что бухгалтерские функции консолидируются в Федеральном казначействе, мы имеем в виду, что бухгалтеры, специалисты, которые занимаются расчетом заработной платы, подготовкой отчетности, высвобождаются. Но все равно на уровне каждого учреждения остаются функции, связанные с планированием бюджета, аудитом, контролем, с вопросами координации и методического обеспечения. Даже сейчас руководитель может позвонить в орган Федерального казначейства и спросить, какие у него доходы. Наши специалисты уточняют: «Вам с учетом нераспределенных доходов или только распределенные? Поступления с учетом возвратов или только поступления?»



Рабочая встреча А. В. Дубовика с сотрудниками УФК по Приморскому краю



Московский финансовый форум — 2018

Вполне возможно, что руководитель будет поставлен в тупик. Между руководителем, который оперирует высокими материями, и бухгалтерской службой, которая располагает конкретными фактами, конечно, должен быть специалист, понимающий, что необходимо для принятия управленческих решений, и способный поставить соответствующую задачу бухгалтерской службе в лице Федерального казначейства.

И еще. Сейчас нужно найти четкую границу между функциями и обязанностями того бухгалтера, который есть в казначействе, и того, который был в федеральном органе исполнительной власти. Наши субъекты учета нам говорят, что мы должны смотреть на все происходящее в их ведомстве как бухгалтеры. Не просто отражать операции, но давать им оценку, формулировать выводы — обеспечивать субъекту учета обратную связь. В этом случае возможны и конфликты. Мы можем давать обратную связь, и мы ее даем в виде различного рода информации. Но принятие решений должно оставаться на уровне конкретного учреждения.

К примеру, кто должен делать прогноз доходов? Органы власти говорят, что это всегда делал бухгалтер. Но у нас другая позиция. Бухгалтер отражает то, что происходит. Как обслужи-

вающая организация, как бухгалтеры мы можем обеспечить аналитику для подготовки этого прогноза, но сделать его должно само учреждение. Эта модель для многих новая, потому что привыкли, что бухгалтер делает очень многое.

— **Антон Викторович, в 2018 году в рамках пилотного проекта Федеральному казначейству учетные функции передали три органа государственной власти. Что можете сказать об итогах реализации проекта. Были выявлены какие-либо ошибки в организации работы? Сделаны ли коррективы?**

— Цель проведенной в 2018 году работы — это не выявление каких-то ошибок. Это был именно пилотный проект, на базе которого теперь идет развитие процесса централизации учета. Какие основные задачи должен был решить «пилот»? Казначейству было необходимо сформировать методическую базу, проработать организационные инструменты, посмотреть, как это будет работать, и начать готовить технологическую платформу. Федеральным же органам исполнительной власти участие в проекте в первую очередь дало уверенность в том, что в условиях централизации учета они могут полноценно работать и эффективно исполнять свои полномочия.

Второе — и нам, и органам власти нужно было составить четкое представление о том, какие структурные изменения должны произойти в органе власти в связи с передачей учетной функции. Детально определить, что будем делать мы, а что все-таки останется на уровне ведомства.

— **А что субъекты учета отмечают в качестве минусов?**

— В качестве минуса коллеги отметили, что на первых порах была увеличена нагрузка. Это понятно — переходный период потребовал больших усилий. Еще одна проблема — работа с электронной подписью, что требует постоянного присутствия руководителя и (или) уполномоченного лица, который должен подписывать не скопившиеся за какой-то период документы, а делать это в режиме онлайн. Каждый шаг хозяйственной жизни требует сиюминутной фиксации, а это не всегда комфортно. И мы планируем решать эту проблему: тут нужно менять бизнес-процессы, некоторые принципы документального оформления, пересматривать вопрос о том, когда на документе необходима подпись именно руководителя.

Возник в органах власти и вопрос о перераспределении отдельных функциональных полномочий. К примеру, информацию о бюджетных обязатель-

Всероссийское совещание ФК и ФКУ «ЦОКР» по вопросам передачи полномочий по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности



ствах по контрактам до 100 тысяч рублей всегда готовила бухгалтерия. Контрактная служба приносила в бухгалтерию контракт на бумажном носителе: мы все сделали, остальное — ваши проблемы. Но централизованная бухгалтерия говорит: стоп, контракт — это хорошо, вы его заключили, а где его электронный вид? Поэтому где-то повышается нагрузка на контрактную службу.

Или еще одна проблема, которая пока не имеет линейного решения: кто должен работать с договорами гражданско-правового характера? Кадровая служба отказывается, контрактная служба отказывается. Классически вопрос разрешается так: не знаешь, кому отдать эту работу, — отдай в бухгалтерию. При централизованном учете это не проходит и тому подобное. То есть вопросов еще много. Есть плюсы, есть минусы, и мы их для себя определили. На наш взгляд, когда работа стабилизируется, когда появится четкое понимание, кто и что должен делать, все эти минусы сойдут на нет. Мы считаем, что останутся только плюсы.

— Как при централизации учета решаются такие внутриучрежденческие вопросы, как то: куда, например, обращаться сотруднику, если требуется справка по форме 2-НДФЛ или нужно отчитаться по командировке?

— Конечно, справку 2-НДФЛ будет готовить централизованная бухгалтерия. Мы ведь, получая такую справку, в принципе не задумываемся, каким

образом она делается. Как это организовано у нас в Федеральном казначействе? Я делаю заявку: прошу выдать мне справку 2-НДФЛ для предоставления по месту требования. Мне ее приносят уже подписанную, «под ключ». Кадровая служба, агрегируя все заявления, передает их в нашу внутреннюю централизованную бухгалтерию — ФКУ ЦОКР. ФКУ ЦОКР готовит справки и предоставляет их на подпись курирующему заместителю руководителя Федерального казначейства. Дальше кадровая служба их раздает. То есть когда мы организовали свою централизованную бухгалтерию, ни для кадровой службы, ни для конечного получателя ничего не поменялось. Изменился процесс: если раньше сотрудник кадровой службы, чтобы передать заявления, заходил в соседний кабинет, то теперь передает их посредством нашей системы электронного документооборота в ФКУ ЦОКР.

Что касается организации процесса с нашими субъектами учета, то применяем разные подходы. Было бы хорошо привести все в единую систему, но пока мы идем по контексту той практики, которая уже существовала в органе власти. Например, справки по форме 2-НДФЛ для Министерства высшего образования и науки РФ готовятся в нашей электронной системе, подписываются нашей электронной подписью, а коллеги из министерства распечатывают их и заверяют подписью своего руководителя.

Но, например, при подготовке авансового отчета в отношении того же органа власти сложилась другая практика. В Миннауки — большой штат сотрудников, постоянно кто-то ездит в командировки. И мы совместно с ведомством определили два дня в неделю, когда наши специалисты приезжают в министерство и принимают подтверждающие документы, после чего в электронной системе появляется авансовый отчет. Пока это так. Как бы ни говорили, что все должно быть автоматизировано, мы понимаем, что процентов десять всегда будет на бумаге.

— И последний вопрос. Произошли ли сокращения сотрудников в тех ведомствах, которые передали вам свои учетные функции?

— Нет, пока мы ни у себя не увеличивали численность, ни у субъектов учета не сокращали. Миннауки и Минпросвещения — это новые министерства, и они изначально создавались без бухгалтерских служб. Что касается других ведомств... Нередки случаи, когда бухгалтер является одновременно и контролером, и закупщиком, и плановиком. Вот пример. В территориальном органе по штату должно быть десять бухгалтеров. Приходим туда, выясняется: пять вакансий, одна сотрудница в декрете, вторая собирается в декрет — реально работают трое. Объем работы огромный, бумаги пылятся. При этом говорят, что справляются. Но как? Я тоже один могу самолеты строить — склею из бумаги, запущу с пятого этажа, но он долетит только до асфальта. В итоге для данного учреждения в работе со стороны Федерального казначейства принимают участие пять-шесть специалистов, а нам говорят, что до этого справлялись трое, хотя по штату установлено десять. Вот такая арифметика оптимизации...

Эффект от централизации нельзя рассматривать линейно, это не только экономия средств за счет сокращения штатной численности, это еще и высвободившиеся специалисты для решения новых задач. Мы ожидаем, что эффект от централизации должен быть многомерным.

Подготовила С. В. МАРТЫНЕНКО