

Всероссийское совещание казначеев и финансистов



С 5 по 10 сентября 2010 года в Сочи прошло ежегодное Всероссийское совещание по вопросам бюджетного учета и отчетности для специалистов управлений Федерального казначейства по субъектам РФ, финансовых органов субъектов РФ и органов управления государственными внебюджетными фондами РФ. Присутствующие из первых уст узнали о реформе бюджетной сферы и связанных с этим изменениях в бюджетном законодательстве. Открыл совещание руководитель Казначейства России **Роман Евгеньевич АРТЮХИН**.

ями это уже полноценные юридические лица. Что важно: публично-правовые образования не будут нести ответственности по обязательствам этих новых бюджетных учреждений (субсидиарной по долгам).

Следовательно, совершенно другое значение приобретает бухгалтерская отчетность, которая будет составляться этими бюджетными учреждениями. Раньше она по большому счету не была столь значимой для ее пользователей (кредиторов, поставщиков), поскольку все прекрасно понимали, что, как бы то ни было, ответственность будет нести государство (так, как прописано в Бюджетном кодексе РФ) или муниципальное образование. Если не расплатится учреждение и главный распорядитель, всегда можно обратиться к казне. И уже с казны задолженность взыщется в любом случае. Бухгалтерская отчетность новых бюджетных учреждений должна быть более информативной и полезной, поскольку именно из нее кредитор узнает, какими средствами предполагается погасить ту или иную задолженность. То есть бухгалтерская отчетность бюджетных учреждений приобретает то же значение, что и отчетность иных юридических лиц. Она должна быть ориентирована на пользователей. К ним в первую очередь относятся учредители и кредиторы. Впоследствии также будет решаться вопрос, касающийся имущественных отношений с новыми бюджетными учреждениями.

Поприветствовав собравшихся, Роман Евгеньевич подвел итоги прошедшего года и, конечно, рассмотрел планы на будущий. Как отметил глава казначейства, следующий год во многом будет связан с Законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (далее — Закон № 83-ФЗ) и с реализацией Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

Реформа бюджетной сферы

Глава казначейства напомнил, что в связи с принятием Закона № 83-ФЗ появляются совершенно новые юридические лица, которые самостоятельно выступают в гражданском обороте, отделены от публично-правовых образований. По сравнению с прежними бюджетными учреждени-

Анализ отчетности

Следующий момент, о котором рассказал Артюхин, касался деятельности казначейских, и финансовых орга- ➔

нов — отслеживания имущественного и финансового состояния новых бюджетных учреждений. По сути своей они являются для публично-правовых образований дочерними организациями. «Мы обязаны отслеживать тенденцию их развития, анализировать, идет ли рост чистых активов от их деятельности. Поэтому перед финансовыми и казначейскими органами встает новая задача анализа каждого бюджетного учреждения, — отметил выступающий. — Если раньше мы анализировали отчетность в целом по системе ГРБС, то теперь акцент должен делаться на анализе каждого бюджетного учреждения. В республике Татарстан у нас есть прекрасный пример, когда финансовый орган субъекта Российской Федерации, что называется, вплоть до подноготной знает каждое бюджетное учреждение», — рассказал Роман Евгеньевич. Финансовому органу предстоит огромная работа. Для этого начиная с 2010 года будем рассматривать вопрос, касающийся сбора отчетности от каждого бюджетного учреждения на федеральном уровне. Мы должны знать исходные данные учреждения, которое меняет свой статус: каков объем имущественного комплекса, закрепленного за ним, какова чистая стоимость активов, каковы дебиторы, кредиторы. Нужно собрать всю информацию.

Новый портал

В Законе № 83-ФЗ написано, что каждое бюджетное учреждение независимо от того, федеральное оно или муниципальное, будет представлять в казначейство свою годовую бухгалтерскую отчетность. Таким образом, на уровне Федерации мы сможем отследить динамику развития каждого бюджетного учреждения. Здесь возникает следующий аспект функционирования новых бюджетных учреж-

Каждое бюджетное учреждение независимо от того, федеральное оно или муниципальное, будет представлять в казначейство свою годовую бухгалтерскую отчетность



дений и бюджетного сектора: их прозрачность и подотчетность. Именно через формирование информационной среды, которая отражала бы полностью все финансовые и хозяйственные аспекты деятельности, мы должны понять, чем занимается данное учреждение, и повернуть его лицом к потребителю. Мы должны четко осознавать, что эти учреждения существуют прежде всего для оказания государственных, муниципальных услуг. Планируется создать новый информационный портал, о котором сказано в Законе № 83-ФЗ, где будет представлена вся информация о деятельности новых бюджетных и автономных учреждений. Прообраз портала появится уже в начале следующего года, а в 2012 году он должен заработать в полном объеме. К 2012 году нужно определиться, где на портале будет размещаться информация о государственных заданиях, об уставных документах, бухгалтерской отчетности, отчетность о выполнении государственных заданий. При заходе на эти порталы пользователь будет видеть, какие услуги выполняются в рамках госзаданий, являясь бесплатными, какие услуги платные, их стоимость, а также стандарты оказания услуг.

«Вот та задача в информационном освещении деятельности бюджетных учреждений, которую мы с вами должны решить. Эта задача не может быть решена только лишь органами Федерального казначейства. Мы будем решать ее вместе в течение всего 2011 года, органы Федерального казначейства и финансовые органы субъектов Российской Федерации», — резюмировал Роман Евгеньевич. Соответствующий порядок принципа формирования нового информационного пространства мы обсуждали на рабочей группе, которая функционирует в рамках реализации Закона № 83-ФЗ. Окончательный документ должен утвердить Минфин

России в марте 2011 года, поэтому есть время посоветоваться, изучить опыт, который сейчас существует по анализу финансово-хозяйственной деятельности ныне существующих бюджетных учреждений, с тем чтобы уже на его базе вместе с соответствующими требованиями законов сформировать единое информационное пространство, которое должно быть понятно и должно ориентироваться не на чиновников, но и на внешний мир, на кредиторов и потребителей услуг соответствующих новых бюджетных учреждений.

Унитарные предприятия

Такая тенденция освещения деятельности всех дочерних организаций, в первую очередь юридических лиц публичного права, будет развиваться. По такому же пути мы должны будем пойти в части освещения деятельности так

называемых унитарных предприятий. Не секрет, что по содержанию деятельности многие бюджетные учреждения, до того как был принят Закон № 83-ФЗ, были преобразованы в унитарные предприятия. Среди них есть учебные, есть научные заведения. Это только кажется, что они занимаются коммерческой деятельностью, все равно их имущество принадлежит государству и они оказывают услуги на базе именно государственного имущества. Поэтому в последствии нашей задачей будет освещение и их деятельности. Таким образом, мы охватим деятельность публично-правовых образований в широком смысле этого слова, не только органов власти и казенных учреждений, но и бюджетных, и автономных, и унитарных предприятий. Пока полной картины действий еще нет. На федеральном уровне, например, нет полной финансовой информации по унитарным предприятиям, которые образованы субъектами РФ, муниципальными образованиями. Очень важно понимать содержание публичной деятельности. Поэтому Закон № 83-ФЗ будет для нас лейтмотивом бухгалтерской деятельности в предстоящий период времени. Основные задачи развития бюджетных учреждений освещены в программе Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, которая утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

Завершая вступительную часть своего выступления, Роман Евгеньевич повторил, что только вместе с органами федерального казначейства, финансистами субъектов РФ можно создать единое информационное пространство деятельности публично-правовых образований. В этой же программе прописан путь развития единой информационной системы управления государственными финансами. В основе развития этой информационной системы лежит подход, основанный на том, что каждое публично-правовое образование рассматривается как юридическое лицо публичного права, как корпорация. По сути своей автоматизация деятельности идет по тем же принципам, стадиям и направлениям, по которым шла автоматизация любой компании, любого юридического лица. В первую очередь автоматизировался бухгалтерский учет, это прошли все компании. Потом идет автоматизация иных сфер деятельности. Заключительная стадия — это интегрирование программных продуктов, отражающих все сферы деятельности соответствующих корпораций, в нашем случае — публично-правового образования. Так вот, по этому же пути идет и бюджетная сфера. Еще не автоматизированы вопросы кадрового учета, то, что можно было назвать кадровым менеджментом, а именно перемещение, назначение работников го-

саппарата и публично-правовых образований, нет единой информационной среды по учету имущественного комплекса, принадлежащего публично-правовым образованиям, материальных запасов. Конечно, система сейчас более развита, чем это было три-пять лет назад. Но все равно единого подхода на уровне публично-правовых образований, который бы охватывал все сферы деятельности, пока не существует. Перед нами стоит задача формирования такого программного комплекса как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов и муниципальных образований. Это повысит производительность труда, сократит лишние функции. Результат — понятная и прозрачная деятельность публично-правовых образований, что можно будет видеть в том же информационном портале.

Электронный бюджет

Венцом развития автоматизированной системы управления госфинансами, по словам Романа Евгеньевича, будет формирование электронного бюджета. Это порталное решение, в котором физически можно совершать все операции как с казначейством, так и внутри публично-правовых образований. Сегодняшняя система электронного документооборота соответствует уровню трех-, пятилетней давности, когда к каждому муниципалитету, субъекту Федерации, главному распорядителю, получателю средств выезжает сотрудник казначейства и ставит на его компьютеры какие-то программные продукты. Следующим этапом является система, когда пользователь может зайти на портал со своего компьютера и увидеть всю информацию в личном кабинете: выписки, состояние лицевого счета и т. д. По этой же системе можно направить платежные документы в казначейство, получить выписки. Вся информация хранится на ресурсах финансовых органов или казначейства. Эта та перспектива, которая стоит перед нами.

Система бюджетных платежей

«И, конечно же, не могу не сказать еще о таком разделе программы повышения эффективности бюджетных расходов, как Раздел 11: реформирование системы бюджетных платежей», — продолжил свое выступление Роман Евгеньевич. Он касается развития системы кассового обслуживания исполнения бюджетов до 2017 года. Квинтэссенция раздела — переход функционирования казначейства на банковские технологии. По сути Федеральное казначейство к 2017 году трансформируется в то, что раньше мы понимали под Госбанком СССР, который существовал →



В рамках совещания прошла церемония награждения Благодарственными и Почетными грамотами Минфина России и Федерального казначейства



Федеральное казначейство будет вправе предоставлять краткосрочные, максимум на 90 дней, бюджетные кредиты субъектам РФ, муниципальным образованиям на покрытие временного кассового разрыва

до начала 90-х годов. Мы будем прямым участником банковских расчетов со своим БИКом (название потом поменяется), у нас будет открыт единый корреспондентский счет в Центральном банке в Москве. По концепции, которая одобрена национальным банковским советом, к 2017 году все без исключения счета бюджетов в ЦБ РФ должны быть закрыты. Клиентами ЦБ РФ останутся только кредитные организации и Федеральное казначейство. Что же произойдет в системе казначейства уже как банка? Мы откроем вам банковские счета в системе балансовых счетов, то есть ваш банковский счет 40201 никуда не пропадет, он останется, но будет открыт на балансе казначейства. То же самое касается счета 40105, счета 40101. То есть по сути своей Федеральное казначейство станет тем самым РКЦ, тем банковским учреждением, где будут открыты счета бюджетам бюджетной системы. Это потребует пересмотра и бухгалтерского учета. За основу возьмем Инструкцию от 26 ноября 1984 г. № 27 Госбанка СССР и прочтем ее свежим взглядом.

А что делали наши предшественники в части бухгалтерского учета? Все лицевые счета будут банковскими, то есть балансовыми счетами, система лицевых забалансовых счетов должна прекратить свое существование. Банковские проводки или операции будут сразу вноситься в бухгалтерский учет. То же самое должно произойти и в казначействе: никаких забалансовых счетов. Конечно, эти счета имеют право на существование, мы прекрасно понимаем, что есть кассовые расходы, есть доходы, есть источники финансирования, но это не должно показываться отдельно в бухгалтерском учете, отдельно в нашей операционной деятельности. Наша задача — скрепить эти две сферы деятельности на основе тех технологий, которые используются в банках. Тем самым должна произойти унификация казначейских технологий с банковскими технологиями. Мы действительно построили уникальную систему, которая имеет много пре-

имуществ. Однако она не унифицирована с повседневными операциями, которые совершаются в аналогичных сферах деятельности, в частности, в банках. Во многом так действуют наши коллеги из постсоветского пространства: Казахстан, Украина, у которых функционирует именно такая система, когда все операции по исполнению бюджетов сразу ложатся на банковский с особенностями план счетов. Подход, который выбран в этих странах, обусловлен тем, что, когда прекратил свое существование СССР, РКЦ были переподчнены министерствам финансов и стали называться казначействами. И поэтому логично, что там сразу утвердили банковский план счетов. Мы тоже постепенно подходим к такому решению. Оно должно быть более простым в регулировании, унифицированным, ори-

ентированным на стандарты банковского обслуживания. К 2017 году казначейства так и будут позиционироваться: как равноприближенные по отношению к любым клиентам — публично-правовым образованиям.

Бюджетные кредиты

В программе прописан важный инструмент, касающийся предоставления бюджетных кредитов бюджетам Российской Федерации: Федеральное казначейство будет вправе предоставлять краткосрочные, максимум на 90 дней, бюджетные кредиты субъектам РФ, муниципальным образованиям на покрытие временного кассового разрыва. Пока казначейство готовит пакет документов и далее представит его в Минфин России. «Какая цель преследуется? Деньги должны приносить доход, они не могут просто так лежать. Это с одной стороны. С другой, должен быть дополнительный финансовый сервис для клиентов. Учитывая, что сфера публичных финансов является отдельной от банковской кредитной системы, мы, аккумулируя значительные ресурсы в ЦБ РФ, ни в коем случае не должны лишать ликвидности реальный сектор экономики», — рассказал Роман Евгеньевич. И поэтому Минфин России осуществляет активные и пассивные операции: привлечение займов, размещение средств на рынке с единого казначейского счета. Подпитка ликвидности внутри сектора — это задача, которую будет решать Казначейство России.

«Возвращаясь к бухгалтерскому учету, хочу сказать, что под руководством Минфина России нам предстоит формировать новую инструкцию. Спешить не будем. Задача следующего года: посмотреть на то правовое регулирование, которое мы должны заложить в Бюджетный кодекс РФ, понять природу будущих отношений казначейства с клиентами. Изучим инструмент гражданских отношений, кото-

рый у нас прописан по банковскому счету в Гражданском кодексе РФ, советуемся, как это лучше отразить в Бюджетном кодексе РФ, и уже на этой базе будет формироваться инструкция по кассовому обслуживанию клиентов в Федеральном казначействе», — отметил Артюхин. Наверное, будет отдельная инструкция, а может, будет раздел единой инструкции — это будет обсуждаться. Скорость оборотов и скорость распределения средств значительно увеличатся, не будет зачисления через промежуточные счета, открываемые в ЦБ РФ, средства сразу будут поступать на корсчет и на клиентский счет, то есть проводка будет совершаться внутри казначейства. Тем самым все публично-правовые образования получают свои выписки уже с клиентского счета. Это как минимум сокращение времени, а также ускорение распределения доходов. Сами технологии определяют развитую систему банковских платежей и банковских отношений, которые предопределяют новое качество оказания казначейством своих платежных услуг.

Другие изменения

И еще два момента, на которых остановился Роман Евгеньевич в своем выступлении. Он призвал всех ознакомиться с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года». Новшество этого документа — долгосрочные целевые программы, которые абсолютно изменят бюджетный ландшафт.

Закон о бюджете 2012 года будет принципиально отличаться от аналогичных законов на 2010 и 2011 годы в силу нового содержания расходов, которые будут выделяться на программы и на результаты, а не на процесс деятельности



Закон о бюджете 2012 года будет принципиально отличаться от аналогичных законов на 2010 и 2011 годы даже не столько в силу новой классификации, сколько в силу нового содержания расходов, которые будут выделяться на программы и на результаты, а не на процесс деятельности. Это первое новшество. Второе: новая федеральная контрактная система — многоплановый инструмент в управлении закупками. Его рассматривают как часть бюджетного процесса. Сейчас уже много сделано под руководством Минэкономразвития России согласно Закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. С нового года будет формироваться общероссийский официальный сайт, который объединит всю без исключения информацию о закупках, то есть извещения о закупках и реестр контрактов всех публично-правовых образований от Российской Федерации до субъектов и муниципалитетов. Сейчас поставщики теряются в поисках информации на многочисленных сайтах. Собственно федеральная контрактная система будет распространяться и на Федерацию, и на субъекты, и на муниципалитеты. Прежде всего это делается для поставщиков, чтобы они могли посмотреть набор закупаемой продукции, ценовую конъюнктуру, тенденцию снижения цен. Для финансистов вопрос снижения цен имеет важнейшее значение. Если цена отличается от запланированной в меньшую сторону, возникает вопрос: на что можно было потратить неиспользованные средства? Здесь возможны варианты, в субъектах РФ практика складывается по-разному. В ряде субъектов Федерации снижение цены приводит к тому, что у ГРБС, у госзаказчика экономия сразу возвращается в бюджет и перенаправляется на другие цели.

Понятно, что если есть товарная номенклатура, особенно это касается крупных закупок, инвестиционных закупок, экономия такого рода должна четко отслеживаться и пониматься финансистом. Особенно это важно для бюджетного процесса на следующий год.

Это все инструменты федеральной контрактной системы, которые сейчас будут формироваться. Также подлежат разработке типовые контракты. Поэтому программа внутренне очень содержательная и определяет функционирование бюджетной системы до 2012 года и далее. Это серьезнейший этап следующей реформы бюджетного сектора бюджетной системы. Поэтому все должны активно участвовать в этом процессе. «Сфера деятельности, касающаяся бухгалтерского учета, новых бюджетных учреждений, очень велика. И от нашей работы будет зависеть выполнение задач, которые поставлены в программе Правительства Российской Федерации» — подвел итог Роман Евгеньевич. 🟡