



Тематическая группа КС по Управлению Активами: Итоговый Отчет

Декабрь 2015

Сводный отчет Рабочей группы по активам сети PEMPAL

1. Основные положения

2. Что такое PEMPAL и КС?

Сообщество по взаимному изучению и обмену опытом управления государственными финансами (сокращенно PEMPAL от англ. **Public Expenditure Management Peer Assisted Learning**) представляет собой сеть специалистов в сфере финансов из правительственных структур различных стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Эти профессионалы сопоставляют действующие в их странах системы управления госфинансами с системами других стран региона, используя возможности взаимного обучения, которое получает все большее признание как инструмент повышения эффективности передачи знаний. Сеть PEMPAL состоит из трех практикующих сообществ, одним из которых является казначейское сообщество (КС), сосредоточивающее свою деятельность на проблемах реализации реформ в структурах казначейств и на вопросах, представляющих профессиональный интерес для членов сообщества.

2. Справочная информация

В сентябре 2013 года в городе Скопье (Македония) в рамках сети PEMPAL было проведено специальное мероприятие, посвященное учету и отчетности. На состоявшихся ранее мероприятиях КС были выявлены три взаимосвязанные темы, представляющие особый интерес для членов сообщества, после чего по каждой из этих трех тем была создана новая Рабочая группа КС:

1. Стандарты Бухгалтерского Учета
2. Консолидация Финансовой Отчетности
3. Управление активами

Данный отчет содержит сжатую информацию о деятельности Рабочей группы по управлению активами (РГ) за период с мероприятия, проведенного в Скопье в 2013 г., до последнего мероприятия, проведенного в Черногории в ноябре 2014 г. РГ провела всего три очных заседания, в том числе заседание, прошедшее в Тбилиси в феврале 2014 г., а также приняла участие в трех видеоконференциях – в декабре 2013 г. и в июне и октябре 2014 г.

В одном или более мероприятиях РГ приняли участие 97 официальных лиц из 12 государств. Государствами-участниками являются Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Македония, Молдова, Черногория, Таджикистан, Турция и Украина. Сначала РГ работала под председательством Натальи Сушко (Украина), а затем группу возглавила Анжела Воронин,

заместитель начальника Казначейства Молдовы.

Советник КС по управлению государственными финансами Марк Силинс также был приписан к группе для предоставления методических рекомендаций, предоставления комментариев и проведения исследований по конкретным вопросам.

3. Краткое описание мероприятий

а. Македония – учредительное собрание Рабочей группы по управлению активами, сентябрь 2013 г.

Именно в Македонии представители стран встретились впервые с целью обсуждения управления активами в составе РГ. Г-н Силинс попросили выступить с вводной лекцией об управлении активами в рамках пленарного заседания. С учетом широты диапазона вопросов для рассмотрения, уже исходя из самого названия РГ (см. Рисунок 1), г-н Силинс сообщил, что было бы целесообразно, хотя бы на начальной стадии процесса, ограничить круг рабочих вопросов группы рассмотрением проблем управления только нефинансовыми активами (НФА), которые по большей части освещены в Стандарте по учету в государственном секторе (IPSAS) 17, "Основные производственные средства и оборудование".

Рисунок 1 – Полный диапазон управления активами и отчетности в правительстве



В его докладе особое внимание было уделено пяти скрытым этапам в признании активов, представленным на рисунке 2.

Рисунок 2 – Пять шагов учета нефинансовых активов



Г-н Силинс также указал на ряд проблематичных вопросов в сфере управления НМА, в том числе:

- Определение срока эксплуатации активов – в каждой стране действуют свои факторы, которые необходимо принимать во внимание при определении эксплуатационного срока по различным категориям активов
- Оценка недвижимости за пределами крупных населенных пунктов, где торговля недвижимостью обычно не так активна, даёт не вполне достаточную рыночную информацию для определения стоимости объектов недвижимости
- Малоценное и быстро изнашиваемое имущество – необходимо обеспечить наличие пороговых величин капитализации и политики для надлежащей категоризации активов на капитализируемые и относимые на расходы
- Капитальный ремонт и малозатратные виды ремонта
- Признание определенных групп объектов с более низкой стоимостью, которые в совокупности являются материальными, и, следовательно, могут нуждаться в признании их в качестве актива
- Вопросы компонентизации¹ дорогостоящих активов, особенно, в инфраструктурной сфере

¹ Компонентизация требуется, когда активы высокой стоимости состоят из различных компонентов с разными сроками эксплуатации и разными требованиями по техническому

- Признание инфраструктурных, военных активов и активов в сфере культурно-исторического наследия

Представителям стран-участниц, в том числе Македонии, было предложено выступить с краткими сообщениями о положении дел с управлением активами и соответствующей отчетностью в их странах. Каждой из стран предлагалось раскрыть в своем выступлении три основных темы:

- Используемая в настоящее время основа учета государственных активов в стране. Нормативно-правовая база; механизмы управления и связь с IPSAS, если таковая имеется;
- Ключевые проблемы, с которыми сталкивается страна в области учета государственных активов и
- Извлеченные уроки в сфере учета государственных активов. Странам предлагалось поделиться информацией о сделанных выводах, ошибках, которые необходимо избегать, и рисках, связанных с управлением активами.

В ходе семинара члены группы проявили особую заинтересованность в изучении опыта трех стран, которые достигли некоторого прогресса, двигаясь по пути к комплексному управлению и учету НФА: Хорватии, которая в 2013 году внедрила методику признания НФА; Грузии, которая провела консультативный обзор проблем в учете активов и отчетности, и Казахстана, который существенно продвинулся по пути внедрения учета по методу начисления, в том числе в сфере управления НФА и отчетности. Все три страны были признаны добротными ресурсами, которые необходимо использовать для презентаций для РГ в будущем возможно, при помощи видеоконференций (ВК).

Одним из ключевых результатов данного мероприятия стало создание перспективного плана деятельности РГ, приведенного в таблице 1.

Таблица 1 – План деятельности Рабочей группы по активам, разработанный на учредительном собрании

Мероприятие тема / наименование	Задачи/ ожидаемые результаты	Формат (видеоконференци я, учебная поездка, тематическая встреча, опрос, публикация, и т.д.)	Страны- участницы / ведущие страны	Предположительные даты, место, продолжительность
Разработка надлежащей методики	Конечный результат – аналитическ	• Видеоконферен ция с целью	Украина (ведущая страна),	Ноябрь 2013 г. Декабрь 2013 г.

обслуживанию. Хотя актив признается единым, каждый из его компонентов должен быть оценен самостоятельно и управляться отдельно.

Мероприятие тема / наименование	Задачи/ ожидаемые результаты	Формат (видеоконференци я, учебная поездка, тематическая встреча, опрос, публикация, и т.д.)	Страны- участницы / ведущие страны	Предположительные даты, место, продолжительность
признания, оценки и переоценки активов	ая записка, отражающая выводы рабочей группы и годная для использован ия в качестве шаблона эффективно й практики	<p>обсуждения международног о опыта</p> <ul style="list-style-type: none"> • Опрос стран- участниц • Грузия и другие страны представят текущую ситуацию в данной сфере (февраль) на встрече, проводимой одновременно с февральской конференцией. Согласование последующих шагов и мероприятий 	Албания, Черногория, Казахстан, Молдова, Македония, Таджикистан, Грузия	Февраль 2014 г.
Разработка контрольного механизма для управления и учета активов	Конечный результат – разработка шаблона Руководства по учету активов и операциям , как основы для управления активами в стране	<ul style="list-style-type: none"> • Тематический опрос стран- участниц • Грузии рассмотреть возможность выступления с докладом о сложившейся в стране практике в данной области • Учебная поездка в 	Турция (ведущая страна) Албания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Таджикистан	Февраль 2014 г. Февраль 2014 г. Апрель 2014 г.

Мероприятие тема / наименование	Задачи/ ожидаемые результаты	Формат (видеоконференци я, учебная поездка, тематическая встреча, опрос, публикация, и т.д.)	Страны- участницы / ведущие страны	Предположительные даты, место, продолжительность
		Турцию на три дня; там же согласовать дальнейшие мероприятия. Цель – ознакомиться с действующей в Турции автоматизированной системой и другими механизмами управления и обсудить практический опыт других стран		

в. Первая видеоконференция – 10 декабря 2013 г.

В видеоконференции приняли участие 18 официальных лиц из 5 стран.

В ходе ВК РГ рассмотрела и утвердила план деятельности, разработанный в сентябре в Скопье. Одним из ключевых мероприятий, указанных в плане, стала подготовка опросной анкеты по управлению активами. Участники ВК были проинформированы о том, что проект документа был подготовлен заблаговременно до начала мероприятия, и к участникам обратились с просьбой рассмотреть эту версию и изложить замечания с тем, чтобы окончательный вариант опроса был передан всем странам-участницам, результаты опроса затем проанализированы, а ключевые выводы были бы изложены в форме презентации для пленарного заседания, запланированного на 10-12 февраля 2014 г. в Тбилиси.

Марк Силинс выступил с докладом, в котором представил обзор структуры государственных счетов в Австралии, предоставив также информацию о подходах к НФА в Австралии. Г-н Сайлинс изложил общую справочную информацию о трех уровнях государственного управления в Австралии, особо сосредоточившись на отличиях этой системы от систем управления в странах-участницах КС. Кроме того, он рассказал о реализуемой в стране с 1980-х годов программе

реформирования системы управления государственными финансами в целом и, в частности, о внедрении учета и бюджетирования по методу начисления на уровне федерального (центрального) правительства Австралии. Г-н Силинс также поделился ценной информацией о разработке системы Австралийских стандартов учета, в которой совмещены стандарты учета для государственного и частного секторов. Он также сообщил, что в Австралии разработано собственное Руководство по государственной финансовой статистике, которое во многом согласуется с РГФС2001 (GFSM2001). Поскольку на момент внедрения в Австралии учета по методу начисления IPSAS еще не существовал, стране пришлось разрабатывать собственные стандарты. Точно также и руководство по ГФС на основе метода начисления в Австралии было разработано до того, как увидело свет Руководство по ГФС на основе метода начисления (GFSM2001), разработанное МВФ. Австралийское РГФС является основой для унификации всей отчетности, формирующейся в шести штатах и двух территориях страны, представляющих собой второй уровень государственного управления, и на первом, федеральном уровне управления.

с. Тбилиси – пленарные заседания, февраль 2014 г.

Накануне проведенного в феврале 2015 года пленарного заседания был проведен опрос с целью сбора информации по НФА во всех странах-участницах КС. Сбор ответов на вопросы анкеты начался 6 декабря 2013 года. К сроку сдачи (10 января 2014 г.) ответы на вопросы анкеты поступили из 12 стран (Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстана, Македонии, Молдовы, Черногории, России, Сербии, Таджикистана, Украины и Узбекистана). Опрос проводился на трех языках – английском, русском и боснийском, и состоял из 23 вопросов.

В ходе пленарного заседания г-н Силинс представил ключевые элементы результатов опроса. Ответы на вопросы анкеты свидетельствовали о том, что в большинстве из 12 участвовавших в опросе стран уже проведена серьезная работа. В результате опроса был также получен набор исключительно полезных данных о действующих методиках и процессах в сфере управления активами в странах-участницах, и было принято совместное решение использовать этот массив данных в качестве основы при разработке прототипа руководства по методикам и процедурам в каждой стране (один из ключевых результатов, предусмотренных в плане работы тематической группы по активам). В частности, респонденты опроса подняли целый ряд проблемных вопросов в области управления активами, которым должно быть уделено должное внимание в любом руководстве с целью обеспечения целостности системы учета. К проблемным вопросам участники опроса из (некоторых) стран-участниц отнесли следующие факты:

- Нефинансовые активы не оцениваются по их реальной стоимости по ряду причин, среди которых – неполноценность процессов переоценки/снижения стоимости и отсутствие процесса учета износа/амортизации;

- Отсутствие полной отчетности по государственной собственности в финансовых отчетах организаций государственного сектора;
- Отсутствие в государственном секторе единой информационной основы (реестра) для отчетности по нефинансовым активам, не определен реестр для регистрации активов, которым могли бы пользоваться государственные организации;
- Во многих случаях при передаче государственного имущества от одной государственной организации другой не указывается стоимость актива, в результате чего возникает необходимость дополнительных бюджетных затрат на определение такой стоимости;
- Существуют проблемы, связанные с применяемым методом учета амортизации – в одной из стран используется только линейный метод, который не всегда является наилучшим вариантом;
- Прозвучал вопрос о целесообразности одновременного использования двух разных методов оценки стоимости актива
- Проблема определения групп активов, в отношении которых должна применяться переоценка;
- Существуют разногласия между учетом амортизации на основе срока эксплуатации объекта и амортизационными нормативами, которые можно отнести на затраты для целей налогообложения. Как устранить эти разногласия?;
- Разделение капитальных и текущих затрат на ремонт в рамках одного проекта представляет собой проблему, поскольку, как правило, существует лишь одна бюджетная статья;
- Как организации государственного сектора следует определять экономическую² выгоду актива? Как проводить переоценку (например, нематериальный актив – интернет-страница)?
- Методы переоценки долгосрочных активов;
- Предоставление обоснования для определения стоимости переоценки;
- Стратегия работы с регистрационными записями в централизованном общем реестре, который ведет администрация Казначейства;
- Проблема распределения прав на владение активами между органами разных уровней государственного управления;
- Кто ведет учет земли, которая находится в собственности государства, которое при этом является и приобретателем экономических выгод?
- Существует ли стоимость, при превышении которой признаются нефинансовые активы?
- Как оценивать нематериальные активы?
- Считается ли необходимым выделение отдельного класса для учета военного оснащения/оборудования в документах бухучета?

Второй и третий день мероприятия в Тбилиси были посвящены участию каждого из официальных лиц в работе одной из трех РГ, созданных в Македонии. Это второе заседание РГ по активам было сосредоточено на четырех основных темах:

² Согласно IPSAS, она обычно определяется как потенциал за срок службы

- Обсуждение грузинского опыта – группа обсуждала с грузинскими коллегами конкретные вопросы, возникшие после выступлений представителей Грузии в первый день мероприятия;
- Выступление по конкретным вопросам в отношении австралийского и международного опыта. Марк Силинс выступил с докладом по конкретным связанным с управлением нефинансовыми активами вопросам, поднятым участниками в ходе видеоконференции в декабре.
- Общая дискуссия о методах разработки руководства по учетной политике;
- Внесение изменений и дополнений в план деятельности

Говоря о подходах к разработке руководства по политике, группа высоко оценила разработанное в Казахстане руководство, несколько печатных экземпляров которого было предоставлено страной во время заседания. Это Руководство состоит из:

- концептуальной основы;
- пояснений и методических указаний по использованию плана счетов, а также пояснений различий между кассовым и накопительным методами;
- практические примеры двух учетных структур;
- По каждому из стандартов IPSAS Руководство также содержит практические примеры, демонстрирующие применение стандартов учета на практике.

РГ обратилась к представителям Казахстана с просьбой предоставить это Руководство в электронном формате, и эта просьба была впоследствии удовлетворена. Ответы на вопросы анкеты также использовались при разработке группы общих классов активов для стран, входящих в КС. РГ также получила совет обратить внимание на последнюю версию исследовательской работы №14 Совета IPSAS *"Переход на учет по методу начисления: руководство для организаций государственного сектора"*. Этот документ является очень полезным справочным материалом и постоянно обновляется Советом IPSAS.

d. Видеоконференция – 13 июня 2014 г.

В июньской видеоконференции 2014 г. Приняли участие 17 официальных лиц из пяти стран. Повестка дня конференции была посвящена обзору документов по учетной политике Хорватии в сфере управления активами, а также рассмотрению ключевых выводов отчета консультантов по проблемам и вызовам, с которыми сталкивается Грузия в сфере контроля НФА и соответствующей отчетности. Обсуждались также и результаты опроса по активам.

Отчет о результатах опроса

В дополнение к обзорному докладу по ключевым результатам проведенного в странах опроса, РГ удалось создать еще два продукта в результате этого мероприятия. Были подготовлены комплексный отчет с анализом результатов опроса, а также ориентировочный перечень возможных классов активов,

разработанный на основе анализа ответов представителей стран на вопросы анкеты. Этот перечень по большей части соотносится со структурой, использованной в РГФС 2014 (GFSM2014). Ниже приведено краткое изложение основных рекомендаций и последующих действий, представленных в отчете о результатах опроса.

- В тех случаях, когда страны сообщили, что они проводят инвентаризацию регулярно, но не указали периодичность, было бы целесообразно уточнить, является ли инвентаризация ежегодной или проводится с другой периодичностью;
- Разработать группу стандартных классов нефинансовых активов, которая могла бы стать основой для типовых учетных политик и процедур;
- Специализированная дискуссия по амортизационным нормам и подходам может быть целесообразна как одно из последующих мероприятий рабочей группы, в повестку дня которого следовало бы также включить доклад Сербии о применении методологии снижения балансовой стоимости, ссылка на которую содержалась в ответах на вопросы анкеты;
- Одним из вариантов продвижения вперед могло бы стать обращение к каждой стране с просьбой разработать раздел руководства, посвященный одному направлению политики учета НФА, и всем сопутствующим обязательным вспомогательным процедурам, а затем использовать эти разработанные странами разделы в качестве основы для разработки полного комплекта типовых методик для общего Руководства;
- Можно было бы продолжить дискуссию о пороговых величинах активов, чтобы определиться с возможностью использовать некую общую методологию или общий подход при создании Руководства;
- Было бы полезно продолжить обсуждение круга вопросов, касающихся ведения реестров активов, включая действующие процессы управления активами и корректировки учетной информации в реестре для целей финансовой отчетности, а также классы или виды материальных активов, не включенные в реестр. Было бы также интересно определить, в какой степени финансовые сделки отражаются в реестре или связываются с главной книгой системы учета. В идеале реестр активов должен являться вспомогательной книгой главной книги системы учета;
- Четырем странам, указавшим, что они ведут двойные реестры – на центральном уровне и в профильных министерствах, было бы целесообразно определить, являются ли эти реестры в полной мере отдельными и используются ли они для той же информации или для контроля различных видов активов (например, земля и здания учитываются в центральном реестре, а эксплуатационные активы состоят на учете в реестрах профильных министерств);
- Было бы целесообразно ознакомиться с примерами методик использования пороговых показателей по активам и процедур включения в типовое методическое руководство;
- Предложить одной из стран подготовить конкретный пример практического применения метода переоценки активов (и проверки на износ) к следующему заседанию группы.

Таблица 2 – Типовой перечень классов, подготовленный на основе опроса по активам

Классы
Земля
Жилые здания
Нежилые здания
Строения
Транспортное оборудование
Иное оборудование и станки
Подземные богатства
Природные обрабатываемые фонды
Другие природные фонды
Складские запасы
Нематериальные основные фонды
Нематериальные произведенные активы
Материальные ценности
Библиотечные и справочные фонды
Объекты культурно-исторического наследия
Объекты инвестиционной недвижимости
Другие материальные активы (улучшение арендованной недвижимости и иные материальные активы)

Ключевые темы, рассмотренные в рамках изучения методических документов Хорватии:

- Организации обязаны применять Инструкцию (государственные, местные и внебюджетные организации)
- Определяет диапазон активов, принадлежащих Республике Хорватия (подробное описание всех классов)
- Сверка учтенных в книге активов с фактическими активами (требуется полная инвентаризация)
- Принципы оценки активов (по возможности историческая стоимость, в других случаях – восстановительная стоимость)
- Активы культурно-исторического наследия оцениваются в 1- куну
- Для использования подходящих экспертов по оценке необходимых процедур оценки активов
- Требования по отчетности также детально проработаны.

Ключевые выводы по грузинскому докладу:

- Доклад посвящен скорее имуществу, механизмам и оборудованию (ИМО), чем "нефинансовым активам" ;
- Военные и образовательные активы исключены;
- Учет основан на ГФС, а финансовая отчетность выполняется согласно IPSAS (кассовый метод);
- Для полного перехода на учет согласно IPSAS (начисления) потребуется точная фиксация ИМО и прозрачная отчетность. Следовательно, необходимо будет создать реестр ИМО;
- Существует значительный риск того, что документальное оформление ИМО в министерствах проводится не полностью
- Учетная в книге стоимость имущества может радикально отличаться от рыночной или справедливой стоимости. Обычно в учете показывается более низкая стоимость (в связи с тем, что земля со временем обычно дорожает);
- Действующие в настоящее время механизмы способствуют тому, что ведомства существенно занижают стоимость имущества по сравнению с рыночной стоимостью, так как налог начисляется, исходя из стоимости имущества (для правительства?);
- При передаче активов из одного ведомства в другое нет последовательного проведения оценки стоимости имущества;
- Переоценка обычно имеет место при реализации актива – следовательно, учетная стоимость будет значительно отличаться от стоимости реализации;
- Практические методы инвентаризации непоследовательны;
- Нормы амортизации, устанавливаемые центром, не обязательно приводят в результате к появлению учетных сумм, хоть как-то связанных с рыночной стоимостью. Амортизация на основе IPSAS сосредоточена на отдельных активах/группах активов, а не на широких нормативах;
- Некоторые "полностью амортизированные активы" были перенесены на забалансовые счета

Ключевые рекомендации, содержащиеся в отчете по Грузии:

- Два варианта внедрения реестра ИМО (1) каждая организация ведет собственный реестр ИМО, и обязательный ежемесячный сводный отчет формируется в казначействе (2); или внедряется общая система, используемая всеми организациями;
- Требуется принять решение в отношении функционального диапазона реестра ИМО (например, использование для ответственного хранения, учета или в качестве источника управленческой информации);
- Учетная политика, необходимая для ИМО. Например, классы активов, амортизация, переоценка, обесценение; активы в доверительном управлении,

долгосрочные активы, предназначенные для продажи, арендованное имущество в аренде (с точки зрения арендодателя и арендатора) и т.д.;

- Сбор данных по активам с целью формирования ведомости начальных остатков является крупной задачей, на реализацию которой потребуются годы. На оценку активов также может потребоваться много времени, кроме того могут потребоваться услуги профессиональных оценщиков;
- По мере проведения деятельности, связанной с ИМО, придется собирать дополнительные данные, необходимые для того, чтобы в реестре были зафиксированные текущие данные по всем государственным ИМО;
- Обзоры постоянного снижения стоимости должны предприниматься ежегодно; кроме того
 - Пороговый уровень приобретения и капитализации активов (500) очень низок. Следует рассмотреть возможность использования нескольких уровней на основе оценки риска.

Представители Грузии также коротко осветили доклад консультантов, представив на рассмотрение рабочей группы ряд важных дополнительных вопросов

- Учет нефинансовых активов – это серьезная задача, поэтому Грузия решила, что в отчете необходимо сосредоточиться на ИМО;
- Проблема, с которой сталкивается Грузия, усложняется тем, что некоторые государственные органы должны уплачивать налог на имущество, в связи с чем требуется две оценки имущества: одна проводится для финансовой отчетности, а вторая - для расчета налоговых платежей;
- Власти приняли решение создать единый центральный реестр активов вместо того, чтобы требовать от каждой бюджетной организации создания отдельного реестра;
- Исторический подход к определению амортизационных нормативов устарел. Грузия пойдет по пути введения требования об определении амортизации на основе оценки эксплуатационного срока актива;
- Управление активами в большой степени является вопросом внутреннего контроля, и в этой связи данная работа проводится в режиме консультаций с органом гармонизации внутреннего контроля.

Остальная часть повестки дня была посвящена проведению дискуссии с представителями всех стран, получивших предложение изложить свои замечания и предложения. Обсуждались следующие ключевые вопросы:

- Хотя страны находятся на разных этапах внедрения стандартов, методик и процедур, большинство участников дискуссии согласилось с тем, что проблемы, выявленные в грузинском докладе являются общими для всех стран;
- Страны также в целом согласились с тем, что нормативы амортизации необходимо было бы заменить концепцией эксплуатационного срока актива. По

данному вопросу состоялась дискуссия, в ходе которой участники говорили о возникающих в связи с этим трудностях и о том, как должны рассматриваться все эти вопросы в руководстве по методике и процедурам в разрезе практического применения этого нового подхода;

- Участники согласились с тем, что оценка активов требует специализированных навыков, но услуги специалистов частного сектора дороги. Большинство участников поддержало идею создания группы таких экспертов в государственном секторе;
- Представители Казахстана сделали полезные предложения, касающиеся содержания руководства, подчеркнув, что данный документ должен быть в большей степени сосредоточен на ИМО, но в конечном итоге его содержание должно охватить и финансовые активы.

Рабочая группа также обсудила приблизительную структуру Руководства по учетной политике в отношении активов, которая была разработана на основе результатов опроса, консультационного отчета по Грузии и других наблюдений РГ по проблемным вопросам и вызовам.

Врезка 1 – Шаблон главы по управления нефинансовыми активами, предлагаемый для включения в Типовое руководство по учетной политике и процедурам

- I. Цель главы
- II. Нормативно-правовая база – ссылка на законы и соответствующие стандарты, включая GFSM2001/2014.
- III. Заявление о том, являются ли эти методики или указания или комбинация тех и других обязательными (например, допускается принятие решения на местном уровне с учетом того, что определенная методика или процедура не предусматривают конкретной уникальной ситуации. Кому задавать вопросы, если вы не уверены, как необходимо действовать в конкретной ситуации (например, управление генерального финансового инспектора, Департамент по учетной политике)
- IV. Определение нефинансовых активов (оно может быть также выполнено в более типичном для IPSAS формате например: Имущество, механизмы и оборудование, Нематериальные активы).
- V. Диапазон активов, включаемых в данную инструкцию– (план счетов может являться хорошей отправной точкой). Некоторые страны могут принять решение о невключении некоторых активов в период действия переходных механизмов, или об особой методике обработки таких активов (например, земля, подземные богатства)
- VI. Управление НФА. Особенно важно, когда некоторые активы управляются центром, например, земля и здания, а другие – профильными министерствами). Вопрос о том, какая организация/орган правительства управляет активом и обеспечивает отчетность, следует также рассмотреть в данной главе.
- VII. Указания по ведению Реестра (реестров) активов и определение начальных остатков
 - a. Новые приобретения

- i. покупка
 - ii. построенные государство объекты, включая обработку частично завершенных объектов на конец отчетного периода
 - iii. передача, включая оценку передаваемых неновых активов
 - b. Подробная информация, подлежащая отражению в реестре активов (приложенные формы)
 - c. Амортизация – будет включать таблицу по предложенному методу амортизации и периодам для различных классов/подклассов
 - d. Переоценка
 - i. Общие указания
 - ii. Переоценка активов – что происходит, когда амортизационная норма не соответствует эксплуатационному периоду?
 - e. Постоянное снижение стоимости
 - f. Отчуждение
 - i. Посредством продажи
 - ii. Посредством передачи
 - iii. Списание актива с истекшим сроком эксплуатации или полностью утратившего стоимость
- VIII. Ежегодная инвентаризация
 - a. Указания по инвентаризации
 - b. Частота (возможна различная периодичность в зависимости от вида активов)
 - c. Проблемы, которые должны быть отражены в отчетности (системного характера, вопросы снижения стоимости всего класса активов, убытки, мошенничество, злоупотребления)
- IX. Пороговые величины для признания нефинансовых активов
 - a. Зачем нужна пороговая величина, учетные и бюджетные последствия отнесения определенных видов активов на расходы
 - b. Новые активы
 - c. Объекты (активы), построенные государством
 - d. Капитальный ремонт
 - e. Группирование активов (в результате чего ни могут стать материальными)
- X. Политика переоценки
- XI. Политика уценки
- XII. Политика компонентизации
- XIII. Списания и убытки, подлежащие внесению в отчет и независимому анализу на наличие системных проблем или нарушений должностных обязанностей
- XIV. Нематериальные активы
- XV. Военное оборудование
- XVI. Складские запасы

e. Видеоконференция - 7 октября 2014 г.

В этой трехчасовой видеоконференции по управлению активами приняли участие 16 представителей из 7 стран. Центральной частью конференции стали дискуссии о подходах к представлению учетных политик и процедур в отношении активов как в странах сети REMPAL, так и на более широкой международной арене. Были рассмотрены извлечения из политик и процедур, применяемых в Австралии и Канаде (источниками информации стали вебсайты), которые были распространены

среди участников заранее. Целью являлось оказание содействия РГ в реализации согласованного плана мероприятий по подготовке типового руководства по методикам и процедурам.

После представления участников Марк Сайлинс предоставил некоторые справочные вводные данные, необходимые для рассмотрения этих двух примеров учетных методологий и процедур, применяемых в названных двух странах. Основные моменты, которым было уделено основное внимание в выступлении Марка:

1. В Австралии и Канаде сложилась очень четкая иерархия документов, являющихся основой для учета, в том числе, активов, начиная с общих законов по финансам/бюджету, и заканчивая стандартами, методами, директивами и инструкциями. Все документы находятся в едином источнике на правительственных интернет-сайтах, или доступ к ним можно получить, воспользовавшись соответствующими ссылками;
2. Приказы финансового управления в Австралии по финансовой отчетности объединили политики и методические указания в единый документ;
3. В Австралии издается примерный комплект финансовых отчетов, включающий в себя шаблоны пояснительных записок к отчетам, а также шаблонный набор процедур внутреннего контроля (методических указаний), за счет чего обеспечивается некоторая степень единообразия отчетности всех организаций, подающих отчеты;
4. В Канаде уделяется больше внимания деталям и четким предписаниям, чем в Австралии. Один из примеров такого подхода: в Канаде дается конкретное методическое указание организациям по амортизационным нормативам.

В результате видеоконференции были сделаны следующие выводы в отношении применимости опыта Австралии и Канады в странах РЕМПАЛ:

1. Политики и методические указания двух стран могут быть недостаточно детализованы и директивны для начального этапа перехода на метод начисления;
2. Разработка шаблонного набора финансовых отчетов и процедур внутреннего контроля является проявлением разумного подхода для тех стран, которые рассматривают возможность делегирования полномочий и ответственности по финансовой отчетности министерствам, департаментам и ведомствам;
3. Соединение на интернет-ресурсах всех актуальных политик и методических указаний – полезный подход, которым целесообразно будет воспользоваться странам РЕМПАЛ.

В ходе конференции также прозвучали доклады Хорватии о документах учетной политики и Казахстана о его комплексном Руководстве по политике и процедурам в отношении активов, копии которого были предоставлены в электронном виде

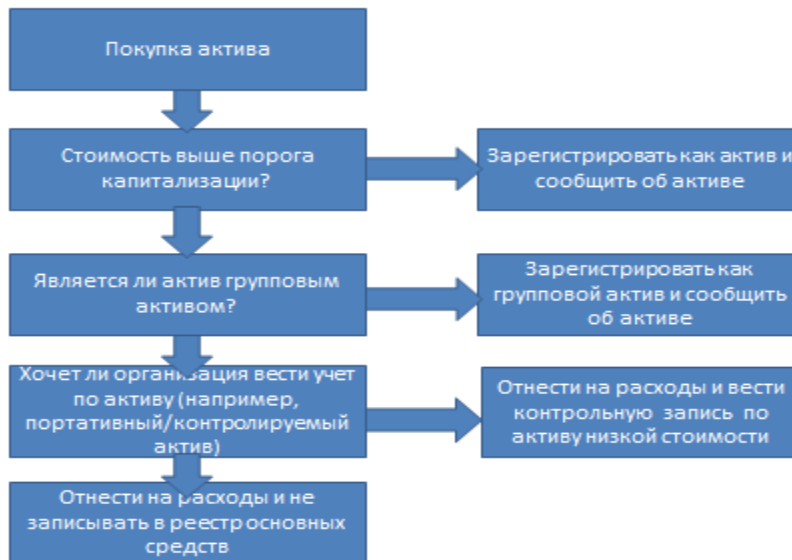
участникам ВК заблаговременно. Руководство является концептуальной основой стандартов учета в государственном секторе и дает пользователю подробную информацию о методах отражения сделок в главной книге с целью признания активов. Представители Казахстана предоставили рабочей группе обзор общей структуры Руководства, а также пояснили, что переоценка некоторых активов осуществляется на основе коэффициентов, предоставляемых статистическим ведомством. Это альтернативный прагматичный подход к использованию услуг экспертов по оценке имущества (чьи услуги могут обходиться очень дорого) в деле оценки активов. Услуги таких оценщиков используются обычно только при продаже или иной реализации актива.

f. Заседание в Подгорице (Черногория) – ноябрь 2014 г.

В этом заседании РГ (ставшем частью более крупного мероприятия для всех трех РГ) приняли участие 13 официальных представителей из десяти стран. Учитывая общую актуальность консультативного отчета по Грузии и его проблематики, являющейся общей для многих стран-участниц КС, обзор этого отчета был заслушан на пленарном заседании. Каждому из проблемных вопросов, освещенных в отчете (см. Раздел 3d), могло бы быть уделено особое внимание в типовом документе по политике и методике. Представители Хорватии также выступили с сообщением о своем недавнем опыте внедрения новых политик учета активов. Одним из серьезных вопросов для Хорватии является тот факт, что за управление государственными активами отвечает отдельный государственный орган, а за учетную политику отвечает Министерство финансов. Во время встречи с представителями этого органа стало ясно, что этот орган не имеет необходимого потенциала для реализации требуемой политики.

Заседание рабочей группы началось с выступления Марка Силинса, посвященного конкретным вопросам управления государственными активами. Доклад был подготовлен на основе последней видеоконференции и имел целью прояснить некоторые определения и подходы к управлению активами. Марк дал общее определение активов, рассмотрел сложившуюся практику работы с активами низкой стоимости, а также предоставил информацию по определению рыночной стоимости и признанию договоров концессии по предоставлению услуг, часто называемых государственно—частными партнерствами (ГЧП). На рисунке 2 представлена диаграмма из учебного руководства 14 IPSAS по пороговым стоимостям активов.

Рисунок 2 – Пороговые величины для признания активов



Последовавшее обсуждение было сосредоточено на применении пороговых величин в разных странах, на существующей системе признания активов, на разнице между снижением стоимости и амортизацией; на жизненном цикле актива; оценке стоимости старых зданий, оценке стоимости и иных качеств земли и природных ресурсов. Группа также обсудила варианты управления активами, в том числе выбор между единым централизованным реестром активов и децентрализованными реестрами в каждом министерстве, необходимость согласования этих реестров с системой учета, если реестр пока не является интегрированным модулем этой системы, и проблемы политического уровня и общего потенциала правительства в сфере управления активами.

Группа также обсудила документ по учету долгосрочных государственных активов, подготовленный и представленный представителем Казахстана. Группа выразила большую признательность казахстанским коллегам за проделанную работу, в результате которой появился документ, ставший, по мнению всех стран, очень полезным ресурсом.

4. Ключевые результаты - приложения

Начиная с первого мероприятия, проведенного в г. Скопье в сентябре 2013 года, РГ провела большую работу, которая привела к появлению ряда осязаемых результатов. Эта группа относится к числу наиболее многочисленных – в ней работают представители 12 стран ЕМПАЛ. Как только круг вопросов, рассматриваемых группой, был сужен и стал охватывать преимущественно тему НФА/ИМО, дискуссии приобрели более четкую направленность. На последующих

мероприятиях представители стран стали более активно излагать свои комментарии, наблюдения и предложения. Главный результат работы РГ заключается в организации взаимного обучения, что является одной из ключевых задач сети PEMPAL. Кроме того, ниже представлены те заметные результаты, которых удалось достичь в ходе работы группы и которых уже упоминалось в предыдущих разделах настоящего отчета:

- a. Отчет о результатах опроса по активам и анализе ответов на вопросы анкеты
<http://www.pempal.org/event/eventitem/read/106/430>
- b. Таблица с примерным типовым перечнем классов активов (см. раздел 3d.)
- c. План руководства пользователя (см. раздел 3d.)
- d. Руководство, разработанное в Казахстане
http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/11/paa_draft-guidance-on-public-assets_rus.pdf
- e. Консультационный отчет по Грузии
http://www.pempal.org/data/upload/files/2014/11/paa_report-support-to-monitoring-of-pfm-reforms-support-programme-georgia_rus.pdf
- f. Примеры документов (страны ОЭСР: Австралия и Канада) по учетной политике в отношении активов:
<http://www.finance.gov.au/publications/finance-ministers-orders/>
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/index-eng.aspx>