**Тезисы выступления**

**Аудитора Контрольно-счетной палаты Ростовской области Калашниковой Н.А. на тему:**

**«Опыт организации контроля состояния дебиторской задолженности по доходам на примере КСП РО»**

**г. Волгоград, 24 апреля 2024 года**

Уважаемые коллеги!

***Слайд 1***

***Опыт организации контроля состояния дебиторской задолженности по доходам  
на примере Контрольно-счетной палаты Ростовской области***

Несомненно совместное обсуждение одной из актуальных направлений внешнего государственного финансового контроля **процессов управления дебиторской задолженностью по доходам**, возможность обмена мнениями с нашими коллегами изСчетной палаты Российской Федерации, из региональных палат федеральных округов имеет важное значение для поиска новых подходов и решений по повышению эффективности нашей деятельности.

***Слайд 2***

***Приоритеты контроля состояния дебиторской задолженности***

Переходя к теме выступления, отмечу, что проблематике состояния дебиторской задолженности по доходам в настоящее время уделяется пристальное внимание. Реализуются с прошлого года поручения Президента, минфином РФ видоизменяется нормативно-правовая регуляция в этой сфере, включающая предложения Счетной Палатой РФ, активизирована деятельность на региональном уровне администраторов доходов и органов внутреннего и внешнего финансового контроля.

В октябре в формате видеоконференции Счетной палатой Российской Федерации организовано мероприятие на тему «Вопросы управления дебиторской задолженностью по доходам» с участием представителей СП РФ, Министерства финансов РФ, контрольно-счетных органов. Это с благодарностью и определенным посылом воспринято системой органов внешнего финансового контроля.

В этом контексте наше профессиональное сообщество как на региональном, так и на муниципальном уровне активизировало свою деятельность и накапливает свой опыт по приоритетным направлениям таким как анализ и проверки мер обеспечивающих:

**приведение НПА в соответствии с требованиями законодательства**

**системность работы по недопущению образования просроченной дебиторской задолженности, ее урегулированию**

**актуализацию и достоверность данных учета и отчетности об объемах дебиторской задолженности**

**повышение качества и результативности претензионно-исковой работы.**

***СЛАЙД 3***

***Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия***

**Надо сказать, что в КСП РО организация финансового контроля состояния дебиторской задолженности построена на постоянной и системной основе.** Осуществляется в различных формах и по нескольким направлениям с применением многофакторного и рискоориентированного подхода к проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, которые включают вопросы по контролю дебиторской задолженности.

*Это видно на следующем слайде.*

**В рамках внешних проверок годовой бюджетной отчетности всех областных администраторов бюджета мы обращаем пристальное внимание на состав показателей, характеризующих состояние и динамику дебиторской задолженности и отраженных в соответствующих формах отчетности. Оцениваем причинно-следственные связи, риски по ее росту проблематику по снижению.**

**Теснейшим образом и на постоянной основе увязываем результаты проверок** законности и эффективности использования средств областного бюджета главными распорядителями бюджетных средств**, проведенных в министерствах и ведомствах по вопросам контроля дебиторской задолженности по платежам в бюджет, включенным в программу таких проверок.**

***СЛАЙД 4***

***Состояние дебиторской задолженности***

**На текущий момент по результатам этих мероприятий по итогам 2023 года установлено, что о**бщая сумма дебиторской задолженности областного бюджета за 2023 год повысилась по сравнению с итогом 2022 года на 12, 5млрд. рублей или 6,9 % и составляет 193,5 млрд. рублей. Наибольший удельный вес (79,6 %) составляют расчеты по поступлениям текущего и капитального характера от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Просроченная задолженность имеет динамику снижения на 3,1 млрд рублей и составляет 4,1 млрд. рублей, удельный вес в общей сумме 2,1% и доля снижена на 1,9 процентных пункта

При реализации Палатой полномочий в сфере муниципального финансового контроля по проведению внешних проверок годовой бюджетной отчетности 139 муниципальных образований, заключивших соглашения, применяются аналогичные подходы, оценивается уровень дебиторской задолженности, причины ее роста, и правильность отражения.

В рамках мониторинга состояния дебиторской задолженности в целом по муниципальным районам и городским округам видно, что **о**бщая сумма дебиторской задолженности местных бюджетов за 2023 (без учета ДЗ по межбюджетным отношениям) составила 51,2 млрд рублей и повысилась за год на 34,3 млрд рублей или в 3 раза. Просроченная имеет тенденцию к росту в 2,7 раза, составляет 3,5 млрд рублей, доля в общей сумме 0,84 % процента, без межбюджетных отношений 6,8%.

***СЛАЙД 5***

***Постановление Правительства РО №179 от 25.03.24***

**В этой связи хотелось обратить внимание на ряд документов, которые непосредственно влияют на организацию и проведение наших аналитических и контрольных процедур.**

В Ростовской области с учетом приказа Минфина РФ № 172н от 18.11.2022 года под пристальным сопровождением регионального министерства финансов всеми администраторами доходов, органами исполнительной власти, (утвержденными в этом качестве соответствующим Постановлением Правительства Ростовской области ( №1058 от 20.12.2021), приняты регламенты **реализации полномочий по взысканию дебиторской задолженности по платежам в бюджет, пеням и штрафам по ним.**

В этом году принято Постановление Правительства РО №179 от 25.03.2024 года «**Об утверждении Плана мероприятий по взысканию дебиторской задолженности по платежам в областной бюджет, пеням и штрафам по ним».**

**Структура этого постановления представлена на слайде. Основные направления работы с дебиторской задолженностью по платежам в областной бюджет сгруппированы в 5 основных блоков, содержащих 16 мероприятий:**

***Мероприятия по недопущению образования*** *просроченной дебиторской задолженности по доходам, выявлению факторов, влияющих на образование просроченной дебиторской задолженности по доходам* ***-7 мероприятий***

***Мероприятия по урегулированию*** *дебиторской задолженности по доходам в досудебном порядке (со дня истечения срока уплаты соответствующего платежа в бюджет (пеней, штрафов) до начала работы по их принудительному взысканию)* ***-2***

***Мероприятия, направленные на******принудительное взыскание*** *просроченной дебиторской задолженности по доходам при принудительном исполнении судебных актов- 3*

***Мероприятия,*** *направленные на принудительное взыскание просроченной дебиторской задолженности по постановлениям* ***о назначении административного наказания в виде административного штрафа****- 2*

***Мероприятия по наблюдению*** *(в том числе за возможностью взыскания дебиторской задолженности по доходам в случае изменения имущественного положения должника****) за платежеспособностью должника*** *в целях обеспечения исполнения дебиторской задолженности по доходам -2*

**По каждому из них рекомендованы сроки исполнения и ожидаемый результат. Важно отметить, что план мероприятий и регламенты главных администраторов доходов имеют свою синхронизацию и выстроены в единой логике управления дебиторской задолженностью по платежам в областной бюджет.**

**В рамках осуществления внешнего финансового контроля состояния дебиторской задолженности и проведение оценки эффективности управления дебиторской задолженностью по платежам в бюджет ключевым становится проверка исполнения положений этих документов во всех существенных аспектах.**

**В этой части наиболее предметно и детально эти вопросы рассматриваются при проведении тематических проверок, связанных с контролем деятельности главных администраторов и администраторов доходов.**

**Особую значимость** данный вопрос, на наш взгляд, имеет применительно к организации процесса по взысканию дебиторской **задолженности по неналоговым доходам** региональных и местных бюджетов, в том числе в процессе управления государственным (муниципальным) имуществом.

Главными администраторами региональных и местных бюджетов работа с задолженностью по неналоговым доходам, безусловно, проводится. Но нами оцениваются риски неисполнения требований Минфина России, принятых регламентов осуществление этой работы на низком, несистемном уровне, с неполным охватом перечня, предусмотренных мероприятий.

***СЛАЙД 6***

***Структура доходов консолидированного бюджета РО***

**В этой части приведу ряд цифр.**

Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области составляют 315,3 млрд рублей, их доля в КБ 78,5 процентов. Сумма неналоговых доходов, обеспечение поступлений которых в ведении органов исполнительной власти региона и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как администраторов неналоговых доходов составляет почти 12 млрд рублей, доля 3,0%.

В 2021 году поступления в консолидированный бюджет области доходов от распоряжения и использования земельных участков составили 4,5 млрд рублей, 2022- 4,3 млрд рублей, 2023- 5,4млрд рублей. Рост поступлений за 2023 год на 25,6 процента

Доля доходов от распоряжения и использования земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, поступивших в консолидированный бюджет области в совокупном объеме неналоговых доходов консолидированного бюджета области, несмотря на различную динамику изменений, показывает стабильно высокие значения показателя: в 2021 году – 41,4 процента, в 2022 году – 36,5 процента, в 2023 году – 44,9% процента. В доходах от распоряжения и использования земельных участков 86,9%.

Доля доходов от распоряжения и использования земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, поступивших в консолидированный бюджет области в совокупном объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области составила: в 2021 году – 1,82 процента, в 2022 году –1,4 процента, в 2023 году – 1,5 процента.

Именно эта сфера в части предметного контроля исполнения полномочий по администрированию этих доходных источников, включая проверку состояния дебиторской задолженности по этим платежам и системы управления ей была выбрана для организации тематического контрольного мероприятия, проведенного Палатой в 2023 году.

***СЛАЙД 7***

***Контрольное мероприятие***

Речь идет о КМ **«Проверка эффективности распоряжения и использования земельных участков, находящихся в собственности Ростовской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, полноты и своевременности поступления в консолидированный бюджет области средств от распоряжения земельными участками, а также реализации полномочий по администрированию доходов бюджетов, получаемых от распоряжения земельными участками».**

Учитывая ограничения по времени моего выступления, я не буду останавливаться подробно на порядке организации и детальных результатах этой работы. На следующих слайдах это приведено и будет опубликовано. Отмечу существенные особенности в контексте нашего семинара-совещания.

1. Тематическое контрольное мероприятие осуществлялась на основе **рискоориентированного** подхода и с элементами **превентивности** (упреждения).

Одним из существенных факторов, влияющих на элемент превентивности (*упреждения-выявление недостатков для предотвращения нарушений в будущем*) контроля стал процесс передачи в Ростовской области начиная с 2023 года полномочий по администрированию **неналоговых доходов от использования и продажи неразграниченных земельных участков от минимущества РО на муниципальный уровень.**

*Так согласно изменениям законодательства (п.3.1ст. 160.1 БК) администрирование неналоговых доходов от использования и продажи неразграниченных земельных участков официально закрепилось за МО, осуществляющими полномочия по распоряжению этими земельными участками в силу закона. То есть в полном объеме.*

2. Формирование расширенной информационной базы, одна из составляющих - анкетирование всех 72 МО, обладающих полномочиями, позволяющее провести аналитические и контрольные процедуры. *Уже по обработке, ряда вопросов, которые были заданы муниципалитетам, сделаны выводы об отсутствии необходимых действий по организации администрирования, и необходимых решений по работе с задолженностью.*

***СЛАЙД 8***

**Программа контрольного мероприятия**

3. Структурирование программы проверки по предметным блокам.Аналитические, контрольные процедуры осуществлялись на основе единых требований и с учетом отдельных особенностей, связанных с реализацией полномочий проверяемых объектов в части администрирования доходов от распоряжения земельными участками разного статуса (областными или неразграниченными).

***СЛАЙД 9***

***Типичные нарушения, выявленные в ходе контрольного мероприятия по вопросам администрирования,***

4. Формирование типологии нарушений и недостатков, по предметным областям контроля, оценка последствий и основных причин по их допущению в целях определения наиболее рисковых зон и применения арсенала мер воздействия со стороны Палаты.

*В ходе контрольного мероприятия обращено внимание на ненадлежащее исполнение уполномоченными органами полномочий главного администратора доходов, предусмотренных статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при их закреплении, принятии правовых актов по вопросам прогнозирования доходов, полноценного и достоверного их учета, списания безнадежной дебиторской задолженности, передаче сведений в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).*

*Основной причиной нарушений является несоблюдение требований бюджетного законодательства, инструкций, стандартов бухгалтерского учета для организаций государственного сектора.*

***СЛАЙД 10***

***Оценка работы по снижению дебиторской задолженности***

Красной линией в проверке было проведение оценки работы по снижению дебиторской задолженности.

Задолженность по арендной плате за земельные участки до разграничения государственной собственности на землю, несмотря на имеющуюся тенденцию к снижению на 163,7 млн рублей за 2023 год, остается достаточно высокой и по состоянию на 01.01.2024 составила **1 705,3 млн рублей** (по информации минимущества).

По результатам нашего контроля обращено внимание на недостаточность принятых мер **минимуществом** Ростовской области для принудительного взыскания в бюджет дебиторской задолженности в течение 2,5 лет.

**В муниципальных образованиях:**

- отсутствовала система досудебного взыскания дебиторской задолженности по доходам от неразграниченных земельных участков;

- неполный комплекс принимаемых мер по взысканию задолженности в судебном порядке, например:

пропуск срока исковой давности, который приводит к наличию отказов судебных органов в удовлетворении исковых требований и признания задолженности безнадежной ко взысканию;

непредъявление в установленные сроки требований о погашении задолженности к землепользователям, находящимся в процессе ликвидации;

- установлены факты несвоевременного направления исполнительных листов в федеральную службу судебных приставов,

- недостаточный уровень взаимодействия с ФССП;

- непринятие мер для обращения в Арбитражный суд с заявлением о взыскании задолженности, о признании арендаторов-должников банкротами и по иным основаниям;

- не приняты меры по признанию безнадежной к взысканию сомнительной задолженности.

**Сумма доходов, поступивших по результатам претензионно-исковой работы по неразганиченным землям в бюджет за последний год, не превышают 344,0 млн рублей и составляет 24,3% от суммы предъявленных исков.**

Все вышеуказанные факты свидетельствуют о наличии рисков:

- формирования недостоверной отчетности муниципальными образованиями по итогам отчетного периода

– потери поступлений в бюджет

- проявления коррупционности.

***СЛАЙД 11***

***Результаты проверок муниципальных КСО***

5. Полноценное и прагматичное взаимодействие со всеми КСО муниципального уровня по предоставлению информации по данной проблематике, ее обработка, обобщение, оценка уровня муниципального контроля. ***Это существенная составляющая.*** *Здесь с учетом прошедших изменений законодательства может комбинироваться финансовый контроль за полнотой поступлений и состоянием задолженности как от использования земельных участков муниципальной собственности, так и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.*

***СЛАЙД 12***

***Реализация материалов контрольного мероприятия***

6. Необходимое сопровождение реализации материалов мероприятия. Как итог существенное изменение локального нормативного регулирования, обеспечение дополнительных поступлений в бюджет, повышение отвественности.

***СЛАЙД 13***

***Предложения КСП РО Поддержаны Губернатором РО***

Контроль за исполнением поручений, поддержанных Губернатором Ростовской области, развитие партнерского взаимодействия с минимуществом по усилению влияния на улучшение работы в этой сфере.

***СЛАЙД 14***

***Повышение активности муниципальных КСО***

7. Проведение комплекса мероприятий по **повышению активности муниципальных КСО.** Тесная работа в этом году продолжается.

В завершении хотелось бы обозначить ряд проблем, решение которых будет направлено на повышение эффективности управления дебиторской задолженностью, включая систему финансового контроля.

В части непосредственного регулирования деятельности проверяемых объектов и совершенствования используемого инструментария хочу отметить следующее.

**Первая** современная и животрепещущая проблема - это цифровизация, автоматизация процессов администрирования, переход на электронное взаимодействие.

***СЛАЙД 15***

***Цифровизация процессов учета***

**В рамках контрольного мероприятия нами обращено внимание на состояние автоматизации процессов учета дебиторской задолженности.**

Исполнение требований законодательства в части учета дебиторской задолженности и результатов работы по ее снижению невозможно полноценно осуществлять без применения информационных технологий, специализированных программных продуктов.

Как показал проведенный анализ, автоматизированные информационные системы, обеспечивающие учет процессов начислений и поступлений арендной платы от использования земельных участков, в том числе государственная собственность на которые не разграничена, применяются в 55 муниципальных образованиях, или в 76% от их общего количества, а учет земельных участков в 48 МО-67%.

Нами отмечена острота проблемы цифровизации процессов учета:

- нет единых подходов, уровень применения информационных технологий сильно различается, программные продукты несовершенны, чаще всего нет программной совместимости взаимоувязки,

-компьютерная техника устаревшая, трудоемкие процессы не автоматизированы, в большом объеме сохраняется ручная обработка данных с использованием стандартных приложений Microsoft Offic, учет ведется в ряде случаев практически вручную,

-вечная проблема с кадрами в их нехватке и квалификации.

Это не позволяет соблюдать всецело установленные требования.

СЛАЙД16

***Перспективные направления***

На федеральном уровне определено **перспективное направление,** предусматривающие создание единой цифровой системы администрирования и прогнозирования доходов бюджетов всех уровней[[1]](file:///C:\Users\User01\Desktop\%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5%20%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.htm#_ftn1), **создание единого информационного пространства о состоянии дебиторской задолженности по неналоговым доходам и формирование единого электронного реестра должников перед бюджетами по неналоговым платежам.**

И это широко обсуждается на наших встречах.

В то же время известно, что на администраторов доходов сегодня, согласно ст. 160.1 БК, возложена обязанность предоставления информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в **Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах** в соответствии с порядком, установленным Федеральном [законом](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_465798/e9658dc60684a25fad837d2073fbaa18dba03361/#dst126) от 27 июля 2010 года N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Основная цель построения **ГИС ГМП** - создание единого источника сведений о начисленных и уплаченных платежах за предоставление государственных (муниципальных) услуг и платежах в бюджетную систему РФ.

**Полагаем, что** для исключения дублирования предоставления информации в разные **ГИСы** целесообразно предусмотреть модульную увязку этих цифровых платформ. Не должно быть различающихся сведений, например по квинтированным платежам из ГИС ГМП и информации о должнике в электронном реестре.

Потребуется также формирование единообразных инновационных подходов и инструментов, которые будут адаптированы к процессу создания единой цифровой системы администрирования и прогнозирования доходов.

В этой связи актуальна оценка, скажем **цифровой зрелости**, программно-технической готовности администраторов доходов, особенно муниципального уровня для встраивания в эту единую систему. Успешно реализовать полный цикл работы по взысканию дебиторской задолженности, предусмотренный Регламентом, возможно за счет автоматизации этого функционала, обеспечивающего как внутреннее информационное взаимодействие между подразделениями, так и интеграцию с различными информационными ресурсами, содержащими сведения о контрагенте, должнике.

Потребуется выделение дополнительных средств на разработку и внедрение таких программно-технических модулей. Как всегда важен будет вопрос интеграции, программной совместимости и подготовки кадров.

**Второе**

В части совершенствования нормативного регулирования актуален вопрос рассмотрения целесообразности **расширения оснований для списания** безнадежной задолженности, не предусмотренных НПА. Возникают, можно сказать «тупиковые случаи», по которым наличие формальных признаков недостаточно для принятия решения по списанию безнадежной задолженности.

**ВЗЫСКАТЬ НЕЛЬЗЯ СПИСАТЬ**

**Сейчас принятие судебного акта, которым признается отсутствие оснований для взыскания, не является основанием для списания задолженности (ст. 47.2 БК РФ)**

**Исключение недействующего юрлица из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа согласно п.1ст.21.1 ФЗ от 08.08.2001 года (***не представляет отчетность признается фактически прекратившим свою деятельность*) **и наличие постановления судебного пристава исполнителя о прекращении производства** **по основаниям ФЗ от 02.10.2007года №229 п.7 часть 2 ст.43** (*внесения записи об исключении юридического лица (взыскателя-организации или должника-организации) из единого государственного реестра юридических лиц*) **тоже не являются правовыми основаниями списания безнадежной к взысканию задолженности.**

Здесь без глубокой аналитики и юридической проработки не обойтись в целях внесения конкретных предложений.

**Третье.**

Единый подход к выработке **оценочных критериев эффективности системы управления дебиторской задолженностью**, деятельности по ее недопущению и взысканию актуален и для администраторов и для контрольной деятельности.

Это своего рода **KPI —** как показатели достижения цели: «метрики результатов» — то есть метрики, благодаря которым измеряют успех в достижении целей. Им должна быть присуща адекватность точность, объективность, достоверность однозначность, экономичность, сопоставимость, своевременность и регулярность: (*релевантность —* это *соответствие результата ожиданиям., верификация — простыми словами,* это *технология проверки информации на достоверность, правильность, точность)*

Так низкий показатель соотношения сумм поступивших в бюджет по результатам претензионно-исковой работы к сумме взыскиваемой задолженности иногда не раскрывает объективную сторону проведенной по всем правилам работы по взысканию, особенно при банкротстве должников.

**Четвертое.**

Полностью поддерживаем предложения наших коллег, о детальном пообъектном анализе и мониторинге, результаты которых и должны стать основой для объективной оценки. Возможны такие потери бюджета, на снижение которых не оказало влияние проведенная усиленная работа.

**Пятое.**

В этом направлении нам есть смысл объединить усилия и через форматы аудитов эффективности, наработав определенный пул оценочных качественных и количественных показателей, в последующем внести предложения по системе оценок работы администраторов доходов в целом и по недопущению и снижению дебиторской задолженности по доходам в бюджет в частности.

**Шестое.**

И другая сторона медали, когда проверкой квалифицируются недостаточные действия или даже бездействия со стороны ответственных лиц администратора.

Вопрос по расширению арсенала мер ответственности, включая административную, для этих случаев обсуждался, однозначного решения пока нет. Сложности возникают в определении конкретного состава нарушения принятых порядков или регламентов, и персональной ответственности должностного лица, при комиссионном принятии решения, например по списанию задолженности. При грубом отклонении возможно определить признаки коррупционности и передавать материалы в правоохранительные органы.

**Еще одно направление – седьмое.**

Это построение четких ориентиров взаимодействия с КСО регионального и муниципального уровня. **Востребованы**:

- непосредственное обучение, повышение квалификации сотрудников муниципальных палат,

- координация и синхронизация планов работы и предоставление и обмен информацией,

- проведение КМ и ЭАМ в совместных и параллельных форматах,

- обмен опытом, распространение лучших практик с использованием различных возможностей.

Для нас совместно с органами муниципального внешнего финансового контроля исключительное значение приобретает **результативность мер** принятых по итогам контроля. Какой эффект, какое влияние непосредственно контролем мы оказали на деятельность проверяемых объектов? Прежде всего, это выражается **в увеличении доходной части бюджетов, успешном наведении зачастую элементарного порядка, повышении достоверности и прозрачности учета, снижения рисков потерь бюджета.**

Полагаю, что именно наше совещание, продуктивный обмен мнениями, тоже внесет свой вклад в развитие внешнего финансового контроля этой важной сферы, прежде всего связанной с обеспечением полноты и своевременности поступлений в бюджеты всех уровней.

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**