Д О К Л А Д

на 7-ой Конференции Представительства Союза МКСО РФ в ЮФО г. Новоаннинский

председателя КСП МО город Краснодар Балашевой Л.И.

**«Усиление контроля за управлением кредиторской задолженностью в муниципальных образованиях, а также возникновением рисков наличия просроченной задолженности»**

Действующим федеральным законодательством установлен порог объема просроченной кредиторской задолженности (в объеме более 30% к собственным доходам местного бюджета), при превышении которого отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст.75 федерального закона № 131-ФЗ), т.е. по сути может быть введено временное финансовое управление.

Это норма закона косвенно свидетельствует о том, что при определенном уровне кредиторская задолженность бюджетов из категории экономической перерастает в категорию политическую. Несвоевременная оплата уже выполненных работ, услуг поставщикам и подрядчикам подрывает устои власти, дестабилизирует экономику городов, возмущает добросовестных подрядчиков, лишает их возможности своевременно платить работникам зарплату и налоги и, в конечном итоге, лишает население веры в компетентность власти.

Данные нижеприведенной таблицы свидетельствуют о том, что в 2015 году просроченная кредиторская задолженность в МО город Краснодар стремилась к критической отметке, необходимо было принимать меры по ее сокращению, т.е. начать ею управлять.



Казалось бы, при четкой организации бюджетного процесса главной причиной возникновения кредиторской задолженности может быть лишь невыполнение доходной части бюджета. Но в реальных условиях, на первый план выходят другие причины и все они связаны, в большей или меньшей степени, с нарушением бюджетного законодательства. Однако воздействовать на нарушителей (в отсутствие мер административного принуждения) на муниципальном уровне было нечем, такое право нам дало федеральное, а затем и субъектовое законодательство лишь в начале 2016 года).

Рассмотрим наиболее значимые причины возникновения кредиторской задолженности:

1. Принятие бюджетных обязательств в отсутствие лимитов бюджетных обязательств:

В МО город Краснодар уровень безлимитной задолженности в составе просроченной кредиторской в течение последних пяти лет колебался от 23,5% до 64,3%; (уровень просроченной кредиторской задолженности в общем объеме задолженности за 2015-2016 гг. составил около 60%).

2. Не принятие мер по заключению (в соответствии с п. 6 ст. 161 БК РФ) дополнительных соглашений к действующим контрактам в части согласования новых условий выполнения работ (оказания услуг), объёмов работ (услуг) (в части уменьшения), или их расторжения в случае уменьшения казенному учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств.

3. Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств: в соответствии с п.5 ст. 161 БК РФ заключение и оплата казенным учреждением муниципальных контрактов, за счет бюджетных средств муниципального образования осуществляется не только в пределах доведенных ЛБО, но и с учетом принятых и неисполненных обязательств прошлых периодов.

Однако, условиях чрезмерной напряженности местных бюджетов (в 2015 году уровень кредиторской задолженности в МО город Краснодар достиг трети объема собственных доходов города) запланировать в проекте бюджета на очередной год погашение всей кредиторской задолженности в реальности означало бы неисполнение органами исполнительной власти жизненно важных для населения полномочий по вопросам местного значения.

4. Незапланированные расходы бюджета по исполнению судебных актов по искам к муниципальному образованию о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе в результате изданияактов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет казны муниципального образования.

Согласно данным финоргана МО город Краснодар за 2015, 2016 год и 1 полугодие 2017 года всего поступило 1 320 исполнительных листов на общую сумму 2 194 543,6 тыс. рублей, из них:

- 382 исполнительных листа в пользу физических лиц на сумму – 525 080,2 тыс. рублей, что составляет 23,9% к общему итогу;

- 938 исполнительных листов в пользу юридических лиц на сумму – 1 669 463,3 тыс. рублей, что составляет 76,1% к общему итогу.

Объем расходов на исполнение судебных решений составил – 1 940 239,0 тыс. рублей из них:

– за 2015 год – 330 355,3 тыс. рублей;

– за 2016 год – 1 082 027,3 тыс. рублей, что в 3,3 раза (+751 672,0 тыс. рублей) больше, чем за 2015 год;

– за 1 полугодие 2017 года – 527 856,4 тыс. рублей.

5. Принятие органами власти необоснованных решений,

к примеру закрытие госпрограмм раньше срока окончания их действия при наличии принятых бюджетных и денежных обязательств. Так, государственная программа Краснодарского края «Краснодару - столичный облик» закрылась раньше установленного срока, ЛБО уменьшены на сумму около 3 млрд. рублей, при этом бюджетные обязательства были приняты. Более того, были приняты в значительных объемах и денежные обязательства: так один из контрактов был заключен на сумму 770 млн.руб., выполнены работы на 293 млн.руб. Объект не закончен, ЛБО на продолжение работ отсутствуют. Спустя два года по исполнительному листу МО город Краснодар оплатило выполненные работы и проценты за пользование чужими денежными средствами в связи с несвоевременной оплатой муниципального контракта на сумму 22 млн.руб. (что еще больше усугубляет финансовое положение города).

6. Несбалансированность бюджета реалистичными доходными источниками либо источниками погашения дефицита бюджета.

По данным Минфина Российской Федерации, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2016 году, 57,1% бюджетов исполнено с дефицитом, 41,5% – с профицитом и лишь 1,4% бюджетов сбалансированы.

Существенным показателем исполнения местных бюджетов является объем обязательств местных бюджетов, к которым относится не только кредиторская задолженность бюджетных учреждений, но и долговые обязательства муниципальных образований. За 2016 год произошло увеличение кредиторской задолженности муниципальных образований РФ, обязательства по которой не исполнены, с 23,2 млрд. рублей до 25,6 млрд. рублей или на 11 процентов. Наибольший объем кредиторской задолженности приходится на местные бюджеты Республики Хакассия – 2,63 млрд. рублей или 10,3% от общего объема кредиторской задолженности и Краснодарского края – 2,62 млрд. рублей или 10,2%.

Для финансирования принятых обязательств в условиях, когда расходы опережают доходы, муниципальные образования вынуждены принимать дефицитные бюджеты, в которых источниками погашения дефицита бюджета в значительной степени являются кредиты коммерческих банков.

Долговые обязательства муниципальных образований РФ в 2016 году возросли на 6,5% с 342,1 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2016 года) до 364,3 млрд. рублей. К примеру, обслуживание муниципального долга в МО город Краснодар в 2017 году обходится около 1 млрд руб.

Основными причинами несбалансированности бюджетов являются как

отсутствие инвентаризации расходных обязательств муниципальных образований, так и недостаточная бюджетная обеспеченность многочисленных полномочий органов местного самоуправления, необоснованная передача ряда местных полномочий, приближенных к населению, на уровень государства (в частности первичная медицинская помощь) с необходимостью муниципальных образований нести расходы по ним.

Стоит отметить, что своевременное установление государством административной ответственности за вышеуказанные нарушения могло бы их минимизировать. Бюджетный кодекс РФ предусматривал административную ответственность на нарушения бюджетного законодательства в соответствующих статьях уже при его принятии (с 2000 года), однако реально ответственность в КоАП РФ появилась лишь через 13 лет, в июле 2013 года.

Муниципальные финансовые контролеры в Краснодарском крае смогли применять меры административного принуждения лишь с апреля 2016 года. В 8 субъектах РФ это право на муниципальном уровне до сих пор отсутствует. По итогам 2016 года дела по административным правонарушениям в РФ возбуждались органами муниципального финансового контроля уже по 24 составам.

Какие же меры принимаются органами внешнего финансового контроля в области пресечения рисков образования кредиторской задолженности с целью управления ею:

- экспертиза проектов бюджета и изменений в него, при этом особое внимание уделяется обоснованности выделяемых ассигнований на бюджет развития;

- мониторинг выделения лимитов бюджетных обязательств на погашение кредиторской задолженности;

- мониторинг сроков принятия бюджетных обязательств (при наличии неосваиваемых лимитов бюджетных обязательств), внесение предложений по закрытию неосваиваемых лимитов бюджетных обязательств, оперативный контроль за денежными обязательствами;

- и, наконец, проверка достоверности кредиторской задолженности при проведении внешней проверки достоверности отчетности.

Следует отметить, что большим подспорьем в упорядочении расчетов муниципальных образований с контрагентами явилось принятие нормы в БК РФ об обязательности с 01.01.2017 учета денежных обязательств **.**

Администрация города Краснодара с 2016 года сосредоточила свои усилия на управлении кредиторской задолженностью. Начата широкомасштабная работа по оптимизации доходной и расходной части бюджета, совместно с администрацией Краснодарского края разработана Дорожная карта по достижению сбалансированности и устойчивости бюджета, в которой установлены:

- целевые показатели по снижению кредиторской задолженности;

- приоритеты в расходах бюджета на погашение исполнительных листов по судебным искам, а также по перераспределению ассигнований ГРБС с целью погашения кредиторской задолженности, особенно просроченной.

Вышеуказанные меры дают свои плоды. Цифры свидетельствуют о том, что эта работа эффективна и результативна. Так, объем кредиторской задолженности на 01.01.2017 по сравнению с предыдущим отчетным периодом снизился на 21 % и составил 5,2 млрд. рублей, в том числе просроченной - 2 ,3 млрд. рублей (44% от общего объема).

В январе-июне 2017 года снижение кредиторской задолженности в целом составило 1,9 млрд. рублей (-35,4%), просроченной – на 839 542,1 тыс. рублей (-36,0%). Кредиторская задолженность по принятым обязательствам снизилась на 1,3млрд. рублей (- 34,1%).

С 01.05.2017 вступил в силу Федеральный закон от 01.05.2017 № 83-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должен составлять не более тридцати дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

Эта норма создает дополнительные риски по увеличению просроченной кредиторской задолженности муниципальных образований, поэтому курс на усиление контроля по управлению кредиторской задолженностью необходимо продолжать.