



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти по администрированию дебиторской задолженности»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 10 ноября 2021 года



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Определить полноту и достаточность нормативно-правового регулирования и принимаемых федеральными органами исполнительной власти мер по управлению дебиторской задолженностью по доходам.

Ключевые результаты мероприятия

Объем дебиторской задолженности федерального бюджета за период с 2015 года показывает постоянный рост. Отношение дебиторской задолженности к поступлениям также имеет тенденцию к росту, в том числе в перспективе на два года.

Правовые основы управления дебиторской задолженностью по доходам не нацелены на создание единой системы, способствующей уменьшению объема просроченной дебиторской задолженности за счет мер по предупреждению возникновения и взыскания, а не за счет списания.

Общие правила по формированию регламента управления дебиторской задолженностью по доходам для администраторов доходов бюджетов не установлены.

«Дорожная карта» по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам, разработанная Правительством Российской Федерации в 2019 году, не привела к снижению дебиторской задолженности по доходам.

В ходе мероприятия выявлено отсутствие у главных администраторов доходов бюджетов (далее – ГАДБ) порядков управления дебиторской задолженностью, недостоверные и неполные данные бюджетной отчетности в части объемов дебиторской задолженности, недостатки при работе с дебиторской задолженностью.

Без улучшения качества работы администраторов доходов с дебиторской задолженностью ее объемы будут продолжать увеличиваться, а средства федерального бюджета по неоплаченным в срок обязательствам в ряде случаев будут оставаться долгом и по истечении установленного срока списываться с бюджетного учета, снижая поступления доходов в федеральный бюджет.

По результатам мероприятия определены основные подходы к управлению дебиторской задолженностью.

Наиболее значимые выводы

Не создана система управления дебиторской задолженностью по доходам федерального бюджета.

ГАДБ не обеспечено системное уменьшение объема просроченной дебиторской задолженности за счет мер, направленных на предупреждение ее возникновения и своевременное взыскание.

Проводимый Минфином России мониторинг качества финансового менеджмента по управлению дебиторской задолженностью не отражает реальной картины по работе с ней и не позволяет принимать решения по устранению проблем в данной сфере.

Уменьшение объемов просроченной дебиторской задолженности обеспечено не за счет активизации работы по ее взысканию, а за счет списания с балансового учета.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- осуществления ГАДБ контроля за исполнением подведомственными администраторами доходов их бюджетных полномочий;
- регламентации работы администраторов доходов с дебиторской задолженностью по доходам (в том числе в досудебном порядке);
- корректировки подхода при осуществлении Минфином России мониторинга качества финансового менеджмента, перехода на детальный анализ причин накопления дебиторской задолженности и реализации полномочий администратора доходов при управлении дебиторской задолженностью в каждом ГАДБ;
- создания единого информационного реестра должников федерального бюджета.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.4.0.16 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Организация деятельности федеральных органов исполнительной власти по управлению дебиторской задолженностью по доходам.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить полноту и достаточность нормативно-правового регулирования управления дебиторской задолженностью.

3.2. Цель 2. Определить полноту и достаточность мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти по управлению дебиторской задолженностью по доходам. Наличие положительных практик работы с дебиторской задолженностью.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации.
- Федеральное казначейство.
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
- Федеральное агентство лесного хозяйства.
- Федеральная налоговая служба.
- Федеральная служба судебных приставов.
- Управление делами Президента Российской Федерации.
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта.
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.
- Федеральное агентство воздушного транспорта.
- Федеральная служба исполнения наказаний.
- Федеральная таможенная служба.
- Федеральное дорожное агентство.
- Министерство культуры Российской Федерации.

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.
- Федеральное агентство водных ресурсов.
- Федеральная служба по интеллектуальной собственности.
- Министерство транспорта Российской Федерации.
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.
- Федеральная антимонопольная служба.

5. Исследуемый период

2018–2020 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 19 мая по 15 октября 2021 года.

7. Способы получения и методы изучения фактических данных и информации

- Запрос информации, использование информации из ведомственных информационных систем;
- сравнительный анализ, анализ данных.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия рассматривалась дебиторская задолженность по доходам¹, данные получены в ППК «Полигон-СП»² и от федеральных органов исполнительной власти по запросам.

При подготовке отчета использована информация Минфина России, Федерального казначейства и федеральных органов исполнительной власти, полученная по запросам.

Информация анализировалась с использованием методов сравнительного анализа в части анализа ведомственных актов и анализа цифровых показателей.

Критерии выбора объектов приведены в приложении № 1 к отчету.

-
1. Счета 20500 «Расчеты по доходам» и 20900 «Расчеты по ущербу и иным доходам».
 2. Прикладной программный комплекс «Полигон-СП», формы бюджетной отчетности, форма 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» (с 2015 года).

8. Характеристика исследуемой сферы финансовой деятельности

Исходя из общих принципов бухгалтерского учета, дебиторская задолженность – сумма задолженности в пользу кредитора, представленная финансовыми обязательствами юридических и физических лиц в результате хозяйственных отношений, а также счета к получению в связи с поставками в кредит, отсрочкой оплаты, актив, объект бухгалтерского учета.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия рассматривается дебиторская задолженность по доходам, актив, который может стать поступлениями федерального бюджета.

Являясь активом, дебиторская задолженность требует к себе постоянного внимания для своевременного взыскания и недопущения безосновательного перехода в разряд сомнительной и безнадежной к взысканию.

На балансовом учете дебиторская задолженность подразделяется на виды:

- текущая – срок уплаты (погашения) которой не наступил;
- долгосрочная – срок уплаты превышает 12 месяцев;
- просроченная – не уплаченная в установленный срок, погашение возможно в течение срока исковой давности, требует контроля и своевременного совершения действий по взысканию.

С момента принятия комиссией по поступлению и выбытию активов решения о выбытии сомнительной задолженности неплатежеспособных дебиторов с балансового учета, в том числе при условии несоответствия задолженности критериям признания ее активом, она будет учитываться на забалансовом счете 04 «Сомнительная задолженность»³.

Списание сомнительной задолженности с забалансового учета осуществляется на основании решения комиссии учреждения по поступлению и выбытию активов о признании задолженности безнадежной к взысканию⁴.

Объем дебиторской задолженности, в том числе долгосрочной, отраженный в балансе исполнения федерального бюджета⁵ с 2015 года, показал постоянный рост.

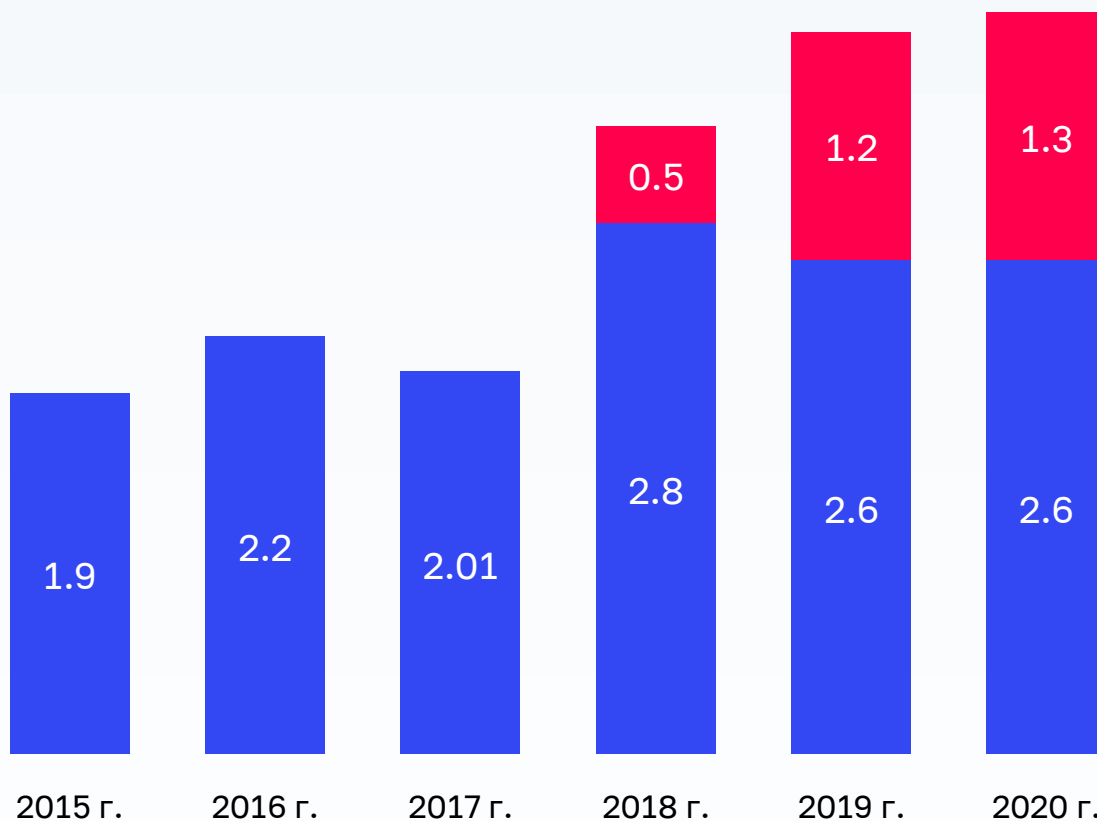
3. Далее – Счет 04.

4. Пункт 339 Инструкции по применению единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н (далее – Инструкция № 157н).

5. Форма по ОКУД 0507019 «Баланс исполнения федерального бюджета».

Дебиторская задолженность по доходам (счета 20500, 20900), всего

трлн руб.



● Долгосрочная дебиторская задолженность

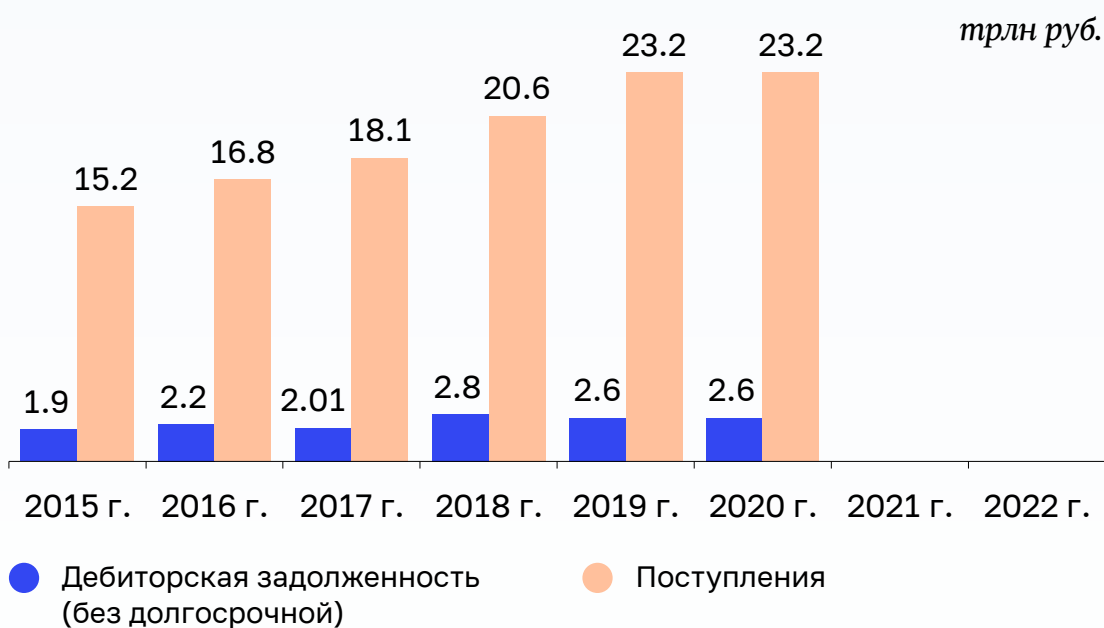
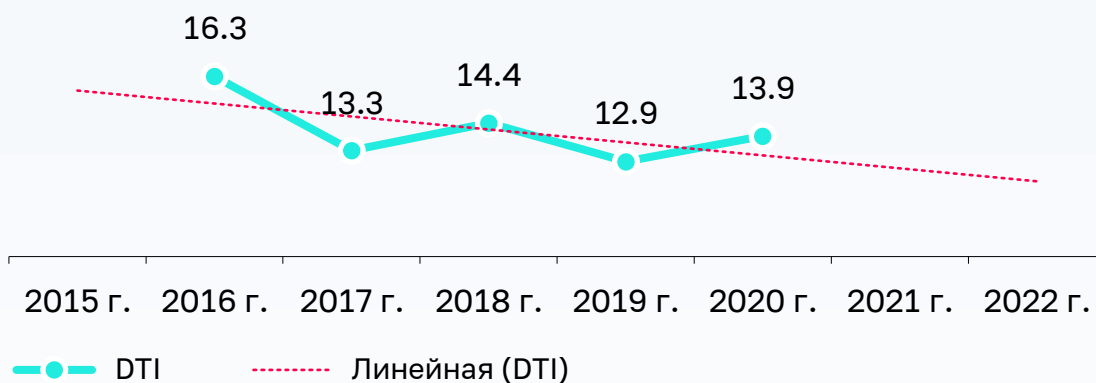
Данные о поступлениях⁶ и дебиторской задолженности по доходам (без учета долгосрочной дебиторской задолженности), а также отношение дебиторской задолженности к поступлениям – DTI (debt-to-income ratio), представлены на диаграмме:

6. Сумма налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, очищенная от нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Анализ поступлений и дебиторской задолженности по доходам в 2015–2020 годах

$R^2 = 0.223$

DTI, %



Учитывая, что изменения DTI по годам имеют чередование положительных и отрицательных изменений, сделать вывод об устоявшейся динамике DTI не представляется возможным.

Экспертно-аналитическое мероприятие направлено на подготовку рекомендаций по активизации работы администраторов доходов с дебиторской задолженностью, в том числе в целях исключения необоснованного роста дебиторской задолженности и увеличения поступлений в федеральный бюджет за счет своевременного проведения мероприятий по обеспечению взыскания дебиторской задолженности.

9. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

9.1. Оценка полноты и достаточности нормативно-правового регулирования управления дебиторской задолженностью

9.1.1. Анализ нормативных правовых актов на наличие методологической базы, определяющей понятие «дебиторская задолженность», стандартов учета дебиторской задолженности, принципов организации работы с дебиторской задолженностью

Исходя из общих принципов бухгалтерского учета, дебиторская задолженность – сумма задолженности в пользу кредитора, представленная финансовыми обязательствами юридических и физических лиц в результате хозяйственных отношений, а также счета к получению в связи с поставками в кредит, отсрочкой оплаты, актив, объект бухгалтерского учета.

Бухгалтерский учет дебиторской задолженности определяется общими требованиями Федерального закона № 402-ФЗ⁷.

Дебиторская задолженность признается в бухгалтерском учете и в бухгалтерской отчетности в качестве финансовых активов, классифицируемых по группе «Финансовая дебиторская задолженность»⁸.

Дебиторская задолженность по доходам как финансовый актив отражается на счетах 20500 «Расчеты по доходам» и 20900 «Расчеты по ущербу и иным доходам» раздела 2 «Финансовые активы» Единого плана счетов бухгалтерского учета в соответствии с Инструкцией № 157н.

Объемы дебиторской задолженности указываются в Сведениях по дебиторской и кредиторской задолженности (форма 0503169) в соответствии с Инструкцией № 191н⁹.

Начиная с 2018 года, в отчетности введены дополнительные критерии раскрытия дебиторской задолженности на суммы долгосрочной дебиторской задолженности.

-
7. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон № 402-ФЗ).
 8. Международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 32 «Финансовые инструменты: представление», пункт 10 (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28 декабря 2015 г. № 217н).
 9. Инструкция о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденная приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н (далее – Инструкция № 191н).

Федеральным стандартом бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Представление бухгалтерской (финансовой) отчетности»¹⁰, который применяется при составлении отчетности начиная с отчетности за 2018 год, активы подразделяются на:

- краткосрочные, включающие дебиторскую задолженность, которая может быть обращена в деньги в течение 12 месяцев;
- долгосрочные, к которым относятся прочие активы, включая и дебиторскую задолженность.

С указанного периода времени применяется и Федеральный стандарт бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Аренда»¹¹, которым права пользования активом, отложенные (предстоящие) доходы от предоставления прав пользования активом, дебиторская и кредиторская задолженности пользователя (арендатора) представляются в бухгалтерской (финансовой) отчетности с разделением на краткосрочные и долгосрочные.

Работа с дебиторской задолженностью регламентируется Инструкцией № 157н, в том числе при признании дебиторской задолженности сомнительной и ее списании с балансового учета¹².

Федеральным стандартом бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Доходы» (пункт 11) определены основания прекращения признания (выбытия) с балансового (забалансового) учета сомнительной задолженности по доходам¹³, которое осуществляется решением комиссии субъекта учета по поступлению и выбытию активов при наличии подтверждающих документов.

Работу с дебиторской задолженностью осуществляет экономический субъект, а единоличную ответственность за организацию бухгалтерского учета, достоверность финансового результата деятельности и движения денежных средств за отчетный период несет руководитель экономического субъекта – администратора доходов¹⁴.

Анализ нормативных правовых актов в сфере бюджетной политики показал, что порядок учета дебиторской задолженности и принципы организации работы с дебиторской задолженностью определены, понятие «дебиторская задолженность» исходит из общих принципов бухгалтерского учета.

-
10. Утвержден приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 260н с учетом введенного в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 28 декабря 2015 г. № 217н международного стандарта финансовой отчетности (IAS) 1 «Представление финансовой отчетности».
 11. Утвержден приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 258н.
 12. Пункт 339 Инструкции № 157н.
 13. Утвержден приказом Минфина России от 27 февраля 2018 г. № 32н.
 14. В соответствии с Федеральным законом № 402-ФЗ.

9.1.2. Анализ правовых основ управления дебиторской задолженностью по доходам

Система управления дебиторской задолженностью по доходам включает в себя регламентацию элементов и процессов, начиная с этапа начисления дебиторской задолженности (предъявления требований к плательщику) и заканчивая этапом ее погашения, взыскания или списания в случае признания безнадежной к взысканию, и осуществление контроля за работой администраторов доходов с дебиторской задолженностью.

Регламенты по работе с дебиторской задолженностью позволяют организовать работу с дебиторами, а также иными участниками процессов взаимодействия при работе с дебиторской задолженностью, составлять и внедрять единые подходы и методы по управлению дебиторской задолженностью по доходам.

Результат управления дебиторской задолженностью по доходам – уменьшение объема просроченной дебиторской задолженности за счет мер по предупреждению возникновения и взысканию.

Нормативными правовыми актами, на основании которых базируется работа по администрированию доходов бюджета в части организации управления дебиторской задолженностью по доходам, являются:

Бюджетный кодекс Российской Федерации	Установлены бюджетные полномочия ГАДБ, нормы об исполнении бюджетных полномочий ГАДБ и администратора доходов, требования к принятию решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет и о ее списании (восстановлении)
Федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год	Утвержден перечень главных администраторов доходов федерального бюджета, особенности администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствующем финансовом году
Федеральный закон № 402-ФЗ	Установлены требования к бухгалтерскому учету
Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995*	Установлены требования к порядку осуществления бюджетных полномочий ГАДБ
Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2016 г. № 393**	Установлены требования к порядку принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты
Приказы Минфина России	Установлен порядок осуществления бюджетного учета и формирования отчетности

* Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (далее – Правила № 955).

** Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2016 г. № 393 «Об общих требованиях к порядку принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

Правилами № 995 установлены требования к содержанию правовых актов о наделении ГАДБ территориальных органов (подразделений) и казенных учреждений, находящихся в их ведении, полномочиями администраторов доходов.

В том числе предусмотрено, что указанные правовые акты должны содержать определение порядка действий при принудительном взыскании с плательщика платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним через судебные органы или через органы принудительного исполнения Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При этом Правилами № 995 не предусмотрено включение в принимаемые ГАДБ правовые акты положений, регламентирующих работу с дебиторской задолженностью по доходам в досудебном порядке (с момента истечения срока уплаты до начала работы по принудительному взысканию платежей в случаях, установленных законодательством Российской Федерации).

Не предусмотрен контроль со стороны ГАДБ за исполнением бюджетных полномочий подведомственными администраторами доходов. Это снижает качество осуществления бюджетных полномочий по формированию бюджетной отчетности.

Так, Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) ежегодно выявляет факты неполноты бюджетной отчетности, в том числе в результате допускаемых администраторами доходов нарушений установленных правил ведения бухгалтерского учета. Фактически контроль со стороны ГАДБ за администраторами доходов в части осуществления ими бюджетных полномочий в ряде случаев отсутствует или осуществляется ненадлежащим образом.

В соответствии с требованиями нормативных правовых актов ГАДБ принимаются правовые акты:

- о наделении полномочиями главного администратора (администратора) доходов бюджета подведомственных администраторов доходов;
- о порядке исполнения бюджетных полномочий по администрированию доходов бюджета;
- о порядке принудительного взыскания администраторами доходов с плательщика платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним через судебные органы или через органы принудительного исполнения;
- о порядке принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты.

Соответствие ведомственных актов установленным требованиям определяется самим ГАДБ.

В результате при низком качестве ведомственных правовых актов – отсутствии в них этапов и сроков работы, перечня структурных подразделений, осуществляющих эту работу, форм и методов контроля, повседневная работа по управлению дебиторской задолженностью осуществляется администратором доходов исходя из сложившейся практики, не всегда положительной.

В целях повышения качества работы с дебиторской задолженностью Правительством Российской Федерации в 2019 году разработана Дорожная карта № 4118п-П13¹⁵.

Дорожная карта № 4118п-П13 включала мероприятия по разработке ГАДБ ведомственных планов («дорожных карт») по сокращению дебиторской задолженности¹⁶. Результат мероприятия – «ведомственные планы («дорожные карты») ГАДБ согласованы с Минфином России и утверждены».

Анализ влияния мероприятий на управление дебиторской задолженностью при исполнении Дорожной карты № 4118п-П13 не предусматривался.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия рассматривается мероприятие¹⁷, которым предусматривалась разработка до 1 ноября 2019 года ГАДБ ведомственных планов («дорожных карт») в целях мониторинга, снижения имеющейся дебиторской задолженности по администрируемым источникам доходов и предотвращения ее образования (далее – «дорожные карты»).

При реализации данного мероприятия Минфином России было согласовано 75 ведомственных «дорожных карт» на 2020 год.

При этом проводимая Минфином России работа по разработке ГАДБ «дорожных карт» и последующему их согласованию носила исключительно рекомендательный характер.

Минфином России не устанавливались критерии и целевые показатели, необходимые для оценки эффективности указанной работы.

Доклады¹⁸ в рамках работы, направленной на сокращение дебиторской задолженности по доходам, содержат информацию лишь о разработанных ведомственных «дорожных картах» по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам.

При этом, ввиду отсутствия в Дорожной карте № 4118п-П13 основных целей и контрольных показателей (например, устанавливающих относительное значение уровня снижения дебиторской задолженности), аналитическая информация о влиянии мероприятий, предусмотренных ведомственными «дорожными картами», на сокращение показателей дебиторской задолженности по доходам в Правительство Российской Федерации не представлялась.

-
15. План мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год, утверждена Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г.Силуановым 8 мая 2019 г. № 4118п-П13.
В 2016–2018 годах действовал План мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам, утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации 10 апреля 2016 г. № 2420П-п13, предусматривающий мероприятия по разработке проектов нормативных правовых актов.
 16. Пункт 4.5 Дорожной карты № 4118п-П13. Результатами остальных мероприятий являлась разработка проектов нормативных правовых актов в сфере уплаты налогов, оптимизации процедур принудительного взыскания налоговой задолженности, возврата (уточнения) государственной пошлины, упрощение процедуры получения гражданами государственных услуг, прочее.
 17. Установлено пунктом 4.5 раздела IV «Повышение эффективности работы с задолженностью» Дорожной карты № 4118п-П13.
 18. Ежегодно направляемые Минфином России во исполнение пункта 5.3 Дорожной карты № 4118п-П13 в Правительство Российской Федерации. Письма Минфина России от 31 января 2020 г. № 01-02-02/23-5895 и от 29 января 2021 г. № 01-02-02/23-5794.

9.2. Определение полноты и достаточности мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, по управлению дебиторской задолженностью по доходам. Наличие положительных практик работы с дебиторской задолженностью

9.2.1. Анализ ведомственных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, определяющих порядок работы с дебиторской задолженностью по доходам, на предмет достаточности в них положений для качественного управления дебиторской задолженностью

9.2.1.1. При проведении экспертно-аналитического мероприятия исходили из того, что в порядке (регламенте) работы администраторов доходов с дебиторской задолженностью по доходам должны быть отражены все возможные аспекты работы с дебиторской задолженностью с указанием этапов работы, перечня структурных подразделений и лиц, ответственных за работу на каждом этапе, сроков (контрольных точек), начиная с момента возникновения дебиторской задолженности и заканчивая либо погашением, либо списанием. В том числе:

- порядок учета дебиторской задолженности (с указанием видов задолженности, порядка ее учета с момента возникновения до погашения либо списания, перечня документов, подтверждающих оформление указанных операций);
- порядок инвентаризации и анализа дебиторской задолженности для целей контроля и управления, в том числе применяемые методы анализа;
- порядок действий при досудебном взыскании дебиторской задолженности;
- порядок взыскания дебиторской задолженности в судебном порядке и порядок действий в рамках исполнительного производства;
- порядок отнесения безнадежной к взысканию дебиторской задолженности на Счет 04, порядок ее списания с балансового учета;
- порядок работы с задолженностью на Счете 04, а также порядок ее списания с забалансового учета или восстановления.

В целях оценки перспективы погашения дебиторской задолженности необходимо ее «разделение» на группы:

- дебиторская задолженность, признанная перспективной к погашению (текущая и долгосрочная дебиторская задолженность);
- просроченная дебиторская задолженность:
 - погашение которой возможно в течение срока исковой давности, требует контроля и своевременного совершения определенных действий;
 - не относится к сомнительной, но погашение связано с определенными проблемами и необходимостью совершения затратных по времени действий

(например, местонахождение должника неизвестно, должник находится в процедурах банкротства);

- соответствует основаниям для признания ее сомнительной.

Счетной палатой у 62 ГАДБ были запрошены ведомственные правовые акты, устанавливающие порядок работы с дебиторской задолженностью по доходам и осуществления контроля за проведением подведомственными администраторами доходов данной работы.

Анализ показал, что всеми ГАДБ изданы ведомственные правовые акты об осуществлении полномочий главного администратора (администратора) доходов во исполнение Правил № 995, о принятии решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет и о ее списании (восстановлении) во исполнение статьи 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Общих требований к порядку принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации¹⁹.

В правовых актах ГАДБ содержатся положения об осуществлении администратором доходов полномочий:

- по взысканию задолженности по платежам в бюджет, в том числе пеней и штрафов;
- по осуществлению принудительного взыскания с плательщиков платежей в бюджет, пеней и штрафов через судебные органы или через судебных приставов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Порядок реализации данных полномочий в указанных правовых актах в ряде случаев или отсутствует, или содержится в иных ведомственных актах.

Например, общие положения по учету дебиторской задолженности, порядку ее инвентаризации, отнесения просроченной дебиторской задолженности на Счет 04, порядок ее списания с балансового или забалансового учета отражаются в ведомственных актах, утверждающих учетную политику, а также в актах, принятых во исполнение положений постановления № 393.

Порядок проведения работы по досудебному и судебному взысканию дебиторской задолженности в ряде случаев устанавливается либо в правовых актах ГАДБ о порядке администрирования доходов бюджетов, либо в актах более узкого ведомственного применения, изданных отдельными администраторами доходов.

Для администраторов доходов, как правило, не регламентированы:

- перечень этапов работы с дебиторской задолженностью (администрирование, взыскание, списание, наблюдение);
- сроки (контрольные точки) по каждому этапу;

19. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2016 г. № 393 «Об общих требованиях к порядку принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» (далее – постановление № 393).

- порядок работы на каждом этапе по каждому виду дебиторской задолженности;
- закрепление ответственных структурных подразделений и должностных лиц по каждому виду дебиторской задолженности.

Системные ведомственные акты, устанавливающие порядок работы с дебиторской задолженностью по доходам, отсутствуют в 46 ГАДБ из 62 рассмотренных, что составляет 74 % (приложение № 2 к отчету).

Как лучшую практику можно отметить ведомственные акты МЧС России²⁰, Росгвардии²¹, ФТС России²², Минсельхоза России и подведомственного ему Россельхознадзора²³.

В Рослесхозе действует порядок администрирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, доходов, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации²⁴.

Указанными ведомственными правовыми актами подробно регламентируется порядок осуществления подведомственными администраторами доходов бюджетных полномочий, в том числе при работе с дебиторской задолженностью, причем в развитие данных документов соответствующие порядки утверждаются уже администраторами доходов с указанием всех необходимых элементов данной работы.

Значительной частью ГАДБ требования Правил № 995 об определении порядка работы с просроченной дебиторской задолженностью не исполняются.

Отсутствует единообразие при издании ведомственных правовых актов, регулирующих вопросы управления дебиторской задолженностью по доходам.

Вопросы работы с дебиторской задолженностью регулируются учетными политиками, положениями, порядками, методиками, инструкциями и иными документами.

Работа с дебиторской задолженностью администраторов доходов активизируется в результате издания ГАДБ приказов по мониторингу дебиторской задолженности и утверждения «дорожных карт».

-
- | | |
|-----|---|
| 20. | Порядок организации взаимодействия структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов в ходе работы с дебиторской задолженностью по доходам, утвержденный приказом МЧС России от 2 июля 2020 г. № 475. |
| 21. | Инструкция о порядке реализации Росгвардией и подведомственными ей учреждениями бюджетных полномочий администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденная приказом Росгвардии от 24 августа 2017 г. № 370. |
| 22. | Порядок взаимодействия должностных лиц структурных подразделений таможенных органов при обнаружении фактов неуплаты (неполной уплаты) таможенных пошлин, налогов, пеней, процентов и их взыскании, утвержденный приказом ФТС России от 14 июня 2012 г. № 1161. |
| 23. | Приказ Минсельхоза России от 23 июля 2016 г. № 264 «Об утверждении положения по организации работы по взысканию дебиторской задолженности» и приказ Россельхознадзора от 10 июня 2016 г. № 387 «Об утверждении порядка проведения мониторинга дебиторской задолженности и плана мер по сокращению дебиторской задолженности». |
| 24. | Утвержден приказом Рослесхоза от 28 апреля 2015 г. № 138. |

9.2.1.2. В ходе проведения мероприятия установлено (приложение № 3 к отчету), что из 62 ГАДБ²⁵:

- на 2019 год имелись «дорожные карты» или приказ о мониторинге и работе с дебиторской задолженностью у 5 ГАДБ²⁶;
- на 2020 год имелись утвержденные «дорожные карты» у 62 ГАДБ;
- на 2021 год «дорожные карты» имелись у 25 ГАДБ (утверждены – 21, из них «дорожные карты» разработаны на плановый период 2021–2023 годы в 1 ГАДБ²⁷, проект «дорожной карты» – 4).

При разработке «дорожных карт» Минфином России предлагалось²⁸:

- ведомственный план мероприятий разработать на 2020 год;
- план должен содержать перечень проработанных, конкретизированных мероприятий с их описанием, установленным сроком исполнения и четкой формулировкой результатов, которые должны быть получены по итогам реализации;
- включить мероприятия, направленные на повышение качества анализа структуры дебиторской задолженности по доходам и причин ее формирования, предотвращение формирования безнадежной к взысканию дебиторской задолженности по доходам (устранение условий, способствующих ее росту), а также на улучшение взыскания уже существующей дебиторской задолженности по доходам;
- предусмотреть осуществление постоянного мониторинга и контроля за выполнением мероприятий.

Анализ «дорожных карт» ГАДБ, согласованных Минфином России, показал, что в большинстве случаев рекомендации не соблюдены.

Значительная часть мероприятий «дорожных карт» должна исполняться ГАДБ и администраторами доходов в повседневной деятельности при работе с дебиторской задолженностью.

Например:

- предъявление претензии в досудебном порядке; предъявление требований о взыскании задолженности за счет обеспечения исполнения обязательств (Минтранс России);
- издание приказа о списании дебиторской задолженности, признанной в установленном порядке безнадежной к взысканию; получение информации о состоянии дебиторской задолженности (Минстрой России);

25. В соответствии с информацией, представленной ГАДБ по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата).

26. Минздрав России, Россельхознадзор, Минсельхоз России, Роспотребнадзор, Росимущество.

27. Ростехнадзор.

28. Письмо Минфина России в адрес ГАДБ от 1 июля 2019 г. № 23-06-06/48380.

- заседание постоянно действующей комиссии по поступлению и выбытию активов; обеспечение взаимодействия с ФССП России (Минтруд России);
- анализ показателей дебиторской задолженности по доходам федерального бюджета (ФНС России).

Четкие формулировки результатов, которые должны быть получены по итогам реализации «дорожных карт», заменены общими фразами.

Например:

- выявление просроченной дебиторской задолженности; обеспечено раскрытие в бюджетной отчетности информации о дебиторской задолженности; осуществлен анализ показателей дебиторской задолженности; списаны суммы дебиторской задолженности, невозможной к взысканию; контроль за проведением администраторами доходов работы по взысканию просроченной дебиторской задолженности (Росводресурсы);
- в территориальных органах своевременное списание просроченной дебиторской задолженности, признанной невозможной к взысканию; разработка планов мероприятий по погашению задолженности крупными должниками; проведение претензионно-исковой работы по указанным должникам (Росимущество);
- учет дебиторской задолженности при планировании бюджетных ассигнований осуществлен; учет дебиторской задолженности по доходам при планировании прогноза поступлений доходов в федеральный бюджет осуществлен (Минкультуры России).

Как положительный пример можно отметить «дорожную карту» Роструда. Она представляет собой перечень мероприятий (алгоритм действий) по снижению дебиторской задолженности (с указанием сроков и ответственных исполнителей). Это могло бы быть использовано для издания порядка по работе с дебиторской задолженностью.

Например, «дорожной картой» Роструда предусмотрены следующие мероприятия и форма их реализации:

Отслеживание поступления платежей, причитающихся по вынесенным постановлениям о привлечении к административной ответственности	Уведомление должников о наличии задолженности
Приглашение должников для составления протоколов об административных правонарушениях по статье 20.25 КоАП	Уведомление должников о нарушении сроков оплаты административного штрафа

Мониторинг исполнения переданных в ФССП России постановлений об административных правонарушениях	Направление запросов в ФССП России о результатах принудительного взыскания задолженности по платежам в бюджет (в том числе с использованием онлайн подключения к электронному сервису ФССП России)
Модернизация подсистемы обеспечения межведомственного взаимодействия	Разработка модуля обеспечения межведомственного взаимодействия АСУ КНД и ФССП России
Анализ ведомственной отчетности, представленной территориальными органами Роструда, в части начисленных, исполненных и списанных в учете сумм платежей в бюджет по административным штрафам за нарушение трудового законодательства	Приказы о поощрении (взысканиях) в отношении должностных лиц территориальных органов Роструда, организующих и осуществляющих работу с дебиторской задолженностью

Конкретные мероприятия, учитывающие специфику деятельности и особенности администрирования дебиторской задолженности, направленные на повышение качества работы с дебиторской задолженностью, включены в «дорожные карты» только некоторых ГАДБ.

Например:

- повышение качества администрирования платежей за использование лесов за счет создания программного продукта и автоматизации расчетов арендной платы (Рослесхоз);
- усиление мотивации к добровольному погашению долга за счет эффекта публичности в результате публикации сведений о принятых налоговым органом обеспечительных мерах и наложении ареста на имущество налогоплательщика-организации (ФНС России);
- внесение изменений в Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (в части установления штрафных санкций за несвоевременное внесение в доход федерального бюджета платы пользователей радиочастотным спектром) (Роскомнадзор).

ГФС России для мониторинга реализации мероприятий «дорожной карты» разработаны и введены в действие ведомственные формы отчетности о служебной деятельности подразделений центрального аппарата и территориальных органов по работе с дебиторской задолженностью²⁹.

Целевые итоговые показатели мероприятий приведены в «дорожной карте» Росгвардии – «снижение дебиторской задолженности по доходам в размере не менее 10 % к итогам предыдущего года» (не достигнуты).

Можно отметить как положительную постоянную работу с дебиторской задолженностью ряда ГАДБ.

29. Приказ ГФС России от 27 декабря 2019 г. № 364.

Например, Минсельхоз России и Россельхознадзор осуществляют мониторинг работы с дебиторской задолженностью в соответствии с приказами, изданными в 2016 году³⁰. В тот же период указанными ГАДБ изданы и порядки работы с дебиторской задолженностью. Коэффициент динамики дебиторской задолженности за последние 5 лет показывает снижение и составляет: у Минсельхоза России – (-)1,86, у Россельхознадзора – (-)0,05. Это является положительной тенденцией.

Роспотребнадзор осуществляет работу по снижению дебиторской задолженности на основании утвержденного еще в 2015 году Плана снижения дебиторской задолженности по доходам федерального бюджета, администрируемым территориальными органами и казенными учреждениями³¹. В результате реализации мероприятий плана разработаны информационные системы, позволяющие в автоматическом режиме осуществлять мониторинг проводимой работы. Коэффициент динамики дебиторской задолженности за последние 5 лет также имеет отрицательное значение, составляя (-)0,1.

Анализ ведомственных актов ГАДБ, устанавливающих порядок мониторинга и контроля за состоянием работы с дебиторской задолженностью, выявил, что в большинстве случаев не установлены показатели (критерии) оценки работы по управлению дебиторской задолженностью по доходам, позволяющие количественно и качественно определить состояние дебиторской задолженности за соответствующий период и сформировать основные задачи ведомства по управлению дебиторской задолженностью в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Например, Ространснадзором во исполнение «дорожной карты» издан приказ, в соответствии с которым по состоянию на 1 июля 2020 года и на 1 января 2021 года проводился мониторинг состояния дебиторской задолженности по доходам федерального бюджета с расчетом показателя оценки качества мониторинга (приложение № 4 к отчету).

Однако качество работы с дебиторской задолженностью Ространснадзором оценивалось по своевременности списания дебиторской задолженности, а не по наличию или отсутствию оснований для образования и списания.

В связи с реализацией «дорожных карт» мероприятия по инвентаризации и анализу дебиторской задолженности в целях оценки перспективы ее погашения достаточно активно проводились ГАДБ в 2020 году. Отчет о проведении указанных мероприятий представлялся в Минфин России. Однако обратная связь отсутствовала.

Информация о качестве исполнения ГАДБ «дорожных карт» не представлена Минфином России и в Счетную палату.

30. Приказ Минсельхоза России от 1 июля 2016 г. № 275, приказ Россельхознадзора от 10 июня 2016 г. № 387.

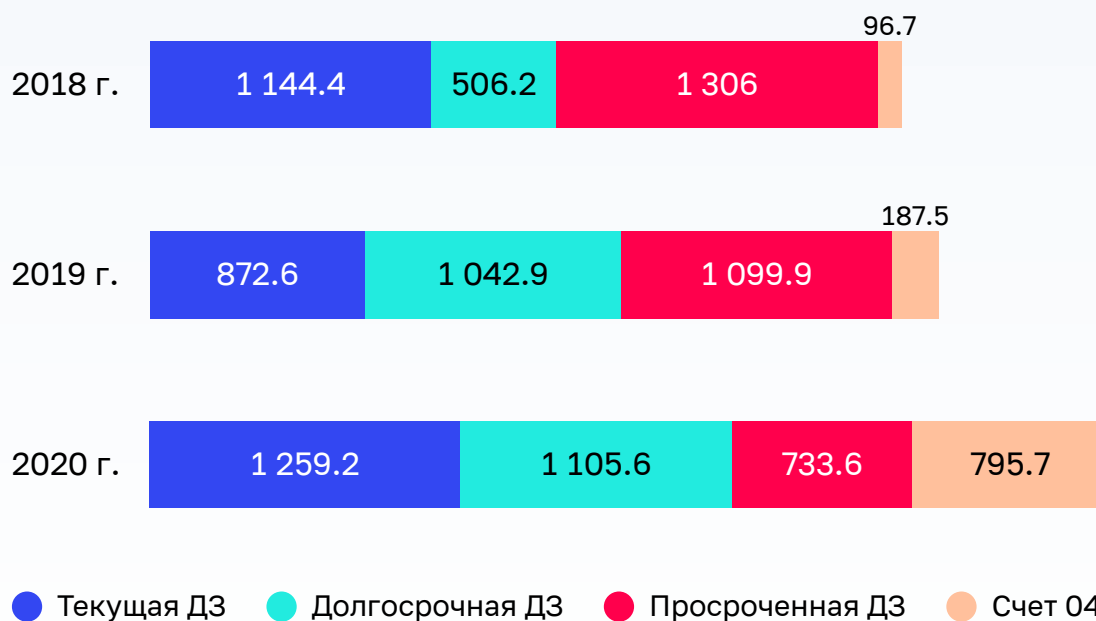
31. Приказ Роспотребнадзора от 10 августа 2015 г. № 646.

9.2.2. Анализ показателей динамики дебиторской задолженности по доходам федеральных органов исполнительной власти

За 2018–2020 годы произошло значительное увеличение общего объема дебиторской задолженности ГАДБ – объектов мероприятия³².

Структура дебиторской задолженности

млрд руб.



Исключение составили ФНС России и ФТС России (уменьшение), а также Роспатент и Росавтодор (объемы остались фактически на уровне 2018 года) (приложение № 5 к отчету).

Основная доля дебиторской задолженности по доходам (около 95 %), включая текущую (в среднем 36 %) и долгосрочную (в среднем 35 %), приходится на следующие группы доходов³³:

- 101 (налоги на прибыль, доходы) и 103 (налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации) – ФНС России (100 %);
- 111 (доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности) – Росимущество (более 90 %);

32. В данном разделе приводятся показатели объемов дебиторской задолженности объектов мероприятия (кроме Минфина России и Федерального казначейства).

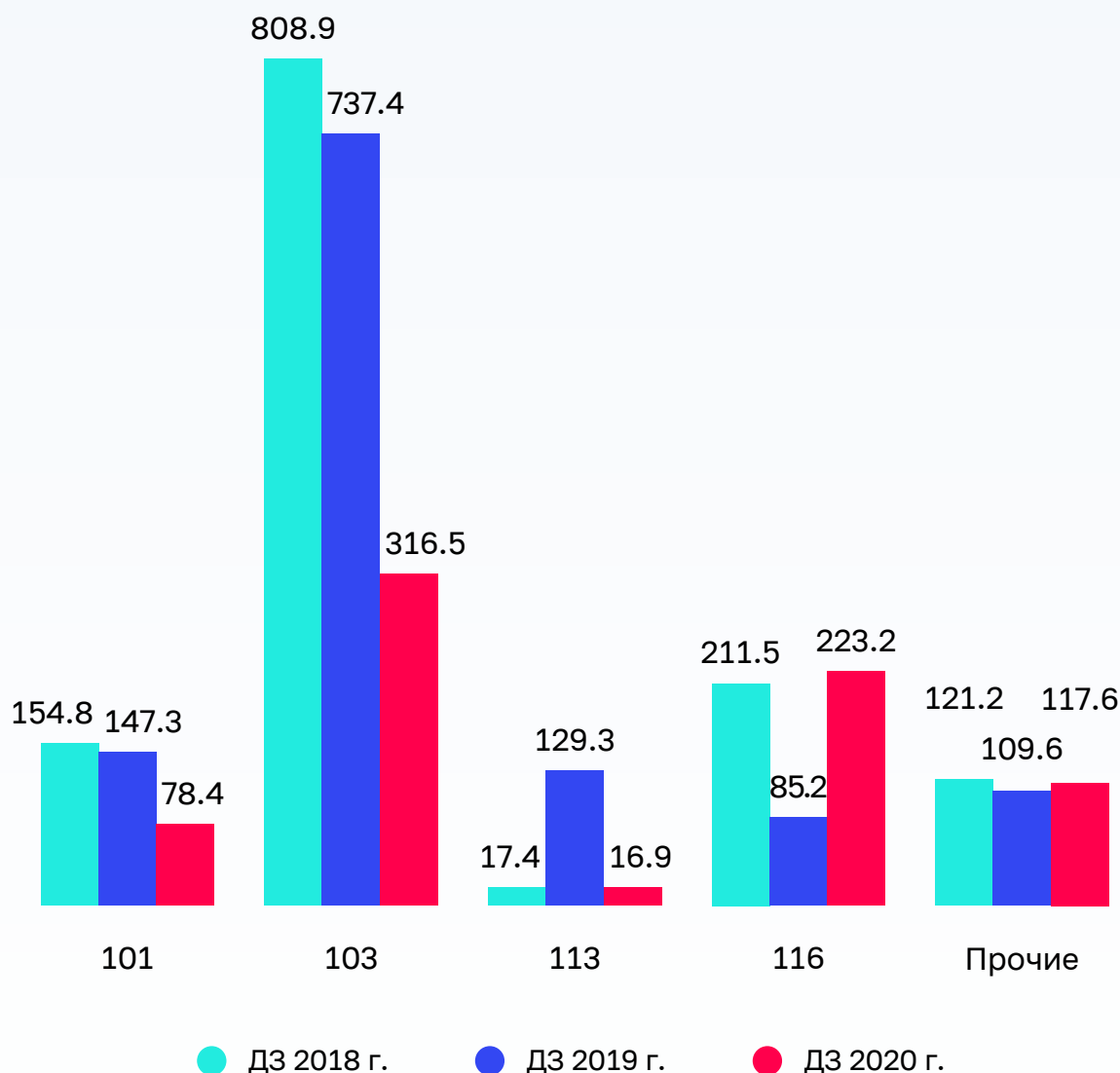
33. Данные из ПК Полигон СП.

- 112 (платежи при пользовании природными ресурсами) – Рослесхоз (более 95%);
- 115 (административные платежи и сборы) – ФССП России (99,9%);
- 116 (штрафы, санкции, возмещение ущерба) – ФССП России, Ространснадзор, Росжелдор, Росприроднадзор, ФТС России и др.

Просроченная дебиторская задолженность составляет значительную часть ее общего объема, имея тенденцию к уменьшению (за 2018 год – 44,2%, за 2019 год – 36,3%, за 2020 год – 23,7%).

Просроченная дебиторская задолженность в 2018–2020 годах по основным группам доходов

млрд руб.

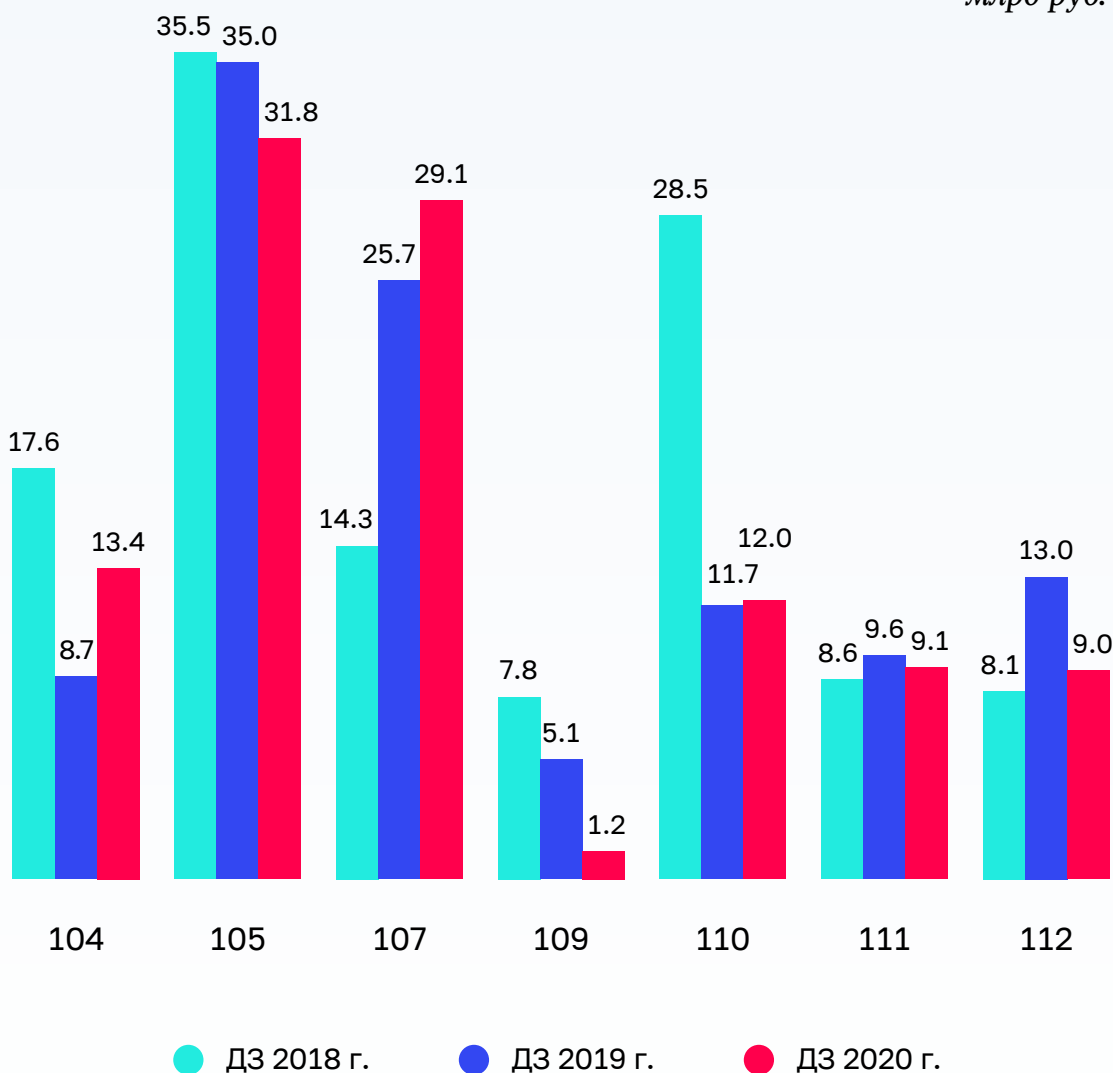


Основной объем просроченной дебиторской задолженности (около 90 % от общего объема) приходится на группы доходов:

- 101 (налоги на прибыль, доходы) и 103 (налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации) – ФНС России;
- 113 (доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства) – Минтранс России, МЧС России, Управление делами Президента Российской Федерации;
- 116 (штрафы, санкции, возмещение ущерба) – ФНС России, Росприроднадзор, Рослесхоз, ФТС России.

Просроченная дебиторская задолженность в 2018–2020 годах по прочим группам доходов

млрд руб.



По прочим группам доходов основной объем просроченной дебиторской задолженности приходится на следующие группы:

- 104 (налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации) – ФТС России;
- 105 (налоги на совокупный доход) – ФНС России;
- 107 (налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами) – ФНС России;
- 109 (задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам) – ФНС России;
- 110 (доходы от внешнеэкономической деятельности) – ФТС России;
- 111 (доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности) – Росимущество, Роспатент;
- 112 (платежи при пользовании природными ресурсами) – Росприроднадзор, Рослесхоз.

Доля просроченной дебиторской задолженности в ее общем объеме различается в зависимости от группы доходов (от 98,7 % по группе 101 до 0,9 % по группе 112) (приложение № 6 к отчету), что необходимо учитывать ГАДБ при разработке порядков управления дебиторской задолженностью.

Среди причин, влияющих на динамику просроченной дебиторской задолженности, можно выделить:

- нахождение должников по договорам аренды федерального имущества, земельных участков, имущества, составляющего казну Российской Федерации, в предбанкротном состоянии, в стадии банкротства или ликвидации;
- низкая платежеспособность должников, вызванная ухудшением финансово-экономического положения бизнеса в условиях пандемии COVID-19 и нехваткой оборотных средств;
- а также в 2020 году решения Правительства Российской Федерации по отсрочке платежей³⁴.

Значительное влияние на увеличение просроченной дебиторской задолженности по штрафным санкциям и возмещению ущерба оказывают ненадлежащее межведомственное взаимодействие, отсутствие обратной связи от подразделений ФССП России и несвоевременное взыскание задолженности.

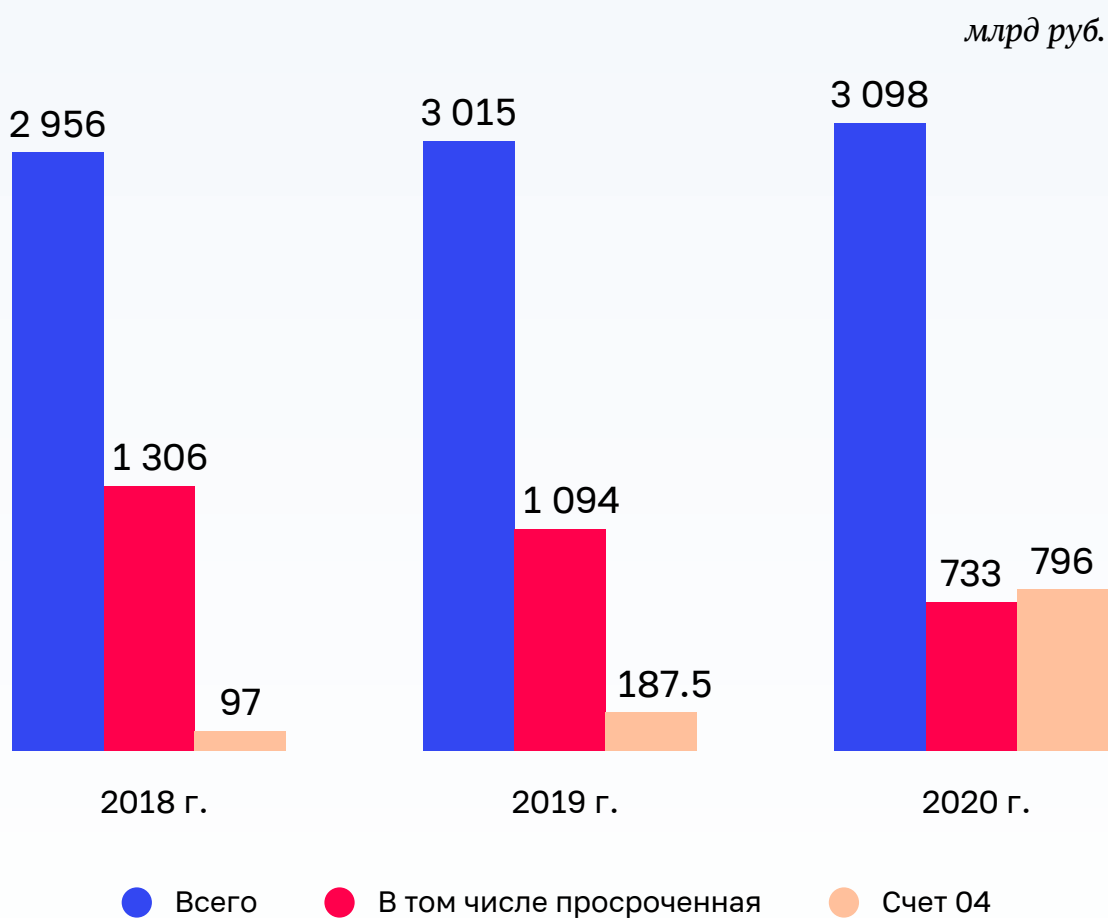
34. Постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики», от 3 апреля 2020 г. № 434 «Об утверждении перечня отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

Так, материалы для возбуждения исполнительного производства направляются судебными органами в ФССП России без участия или уведомления ГАДБ (администратора доходов), в связи с чем информация о работе подразделений ФССП России с задолженностью у администраторов доходов зачастую отсутствует.

Несмотря на то, что содержащиеся в исполнительном документе требования должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства³⁵, на практике выявляются случаи бездействия со стороны судебных приставов-исполнителей. Это влечет за собой необходимость дополнительного взаимодействия администратора доходов с подразделениями ФССП России в части контроля за исполнением документов.

Объемы дебиторской задолженности, списанной на Счет 04 (приложение № 7 к отчету), за истекшие три года значительно увеличились, составив в 2020 году 108,6% к объему просроченной дебиторской задолженности (в 2018 году – 7,4%, в 2019 году – 17,1%).

Объемы дебиторской задолженности в 2018–2020 годах



35. Согласно статье 36 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Задолженность неплатежеспособных дебиторов за три истекших года увеличилась в 8 раз.

Наибольшие увеличения составили:

- ФНС России – 514 659,1 млн рублей;
- ФССП России – 257 399,3 млн рублей;
- ФСИН России – 4 720,4 млн рублей;
- Росавтодор – 3 510,1 млн рублей;
- Управление делами Президента Российской Федерации – 1 910,1 млн рублей.

Снижение показателя задолженности неплатежеспособных дебиторов обеспечили:

- ФТС России – 289 324,6 млн рублей;
- Росприроднадзор – 3 418,6 млн рублей;
- МЧС России – 110,0 млн рублей.

Анализ информации в пояснительных записках и форме 0503169 показал, что основания увеличения задолженности неплатежеспособных дебиторов в них не отражены.

Случаи признания задолженности по платежам в бюджет безнадежными к взысканию определены статьей 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

На практике наиболее частыми из них являются признание юридического лица банкротом и ликвидация организаций-должников.

Анализ данных форм 0503169 не дает точной информации об объемах дебиторской задолженности.

В формах 0503169 показатели по дебиторской задолженности на конец года, предшествующего отчетному, не равны показателям на начало отчетного года (приложение № 8 к отчету).

Сопоставление данных показателей³⁶ по 18 ГАДБ свидетельствует о наличии корректировок объемов дебиторской задолженности.

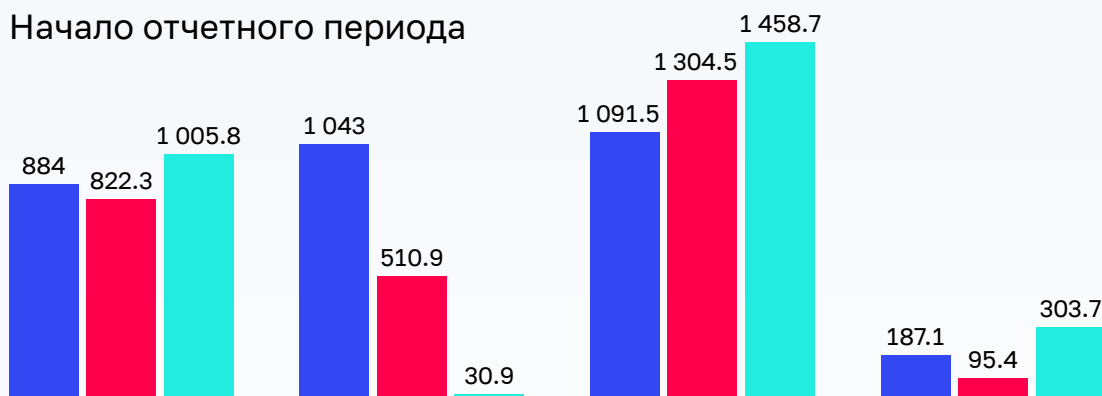
Корректировки составляют:

- по текущей дебиторской задолженности от 28,1 до 332,1 %;
- по долгосрочной задолженности от 0,2 до 15,7 %;
- по просроченной дебиторской задолженности от 0 до 0,1 %;
- по забалансовому Счету 04 от 0,1 до 0,2 %.

36. Форма 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» за 2018–2020 годы.

Сопоставление показателей дебиторской задолженности в начале отчетного периода и в конце предыдущего периода

Начало отчетного периода

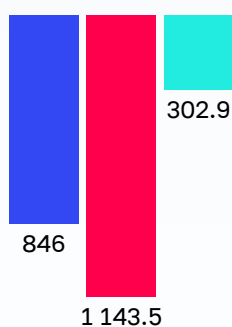


Текущая ДЗ

Долгосрочная ДЗ

Просроченная ДЗ

Безнадежная к взысканию



Конец предыдущего периода

● 2020 г. ● 2019 г. ● 2018 г.

Основное расхождение по счету 120500 «Расчеты по доходам».

Наибольшие отклонения приходятся на 2018 и 2019 годы, составляя по общему объему 697,2 млрд рублей и (-)340,6 млрд рублей соответственно. В 2020 году отклонения составляют 12,9 млрд рублей.

По счету 120900 «Расчеты по ущербу и иным доходам» в 2018, 2019 и 2020 годах отклонения составляют 8,6 млрд рублей, 5,4 млрд рублей и 3,0 млрд рублей соответственно.

В пояснительные записки не все ГАДБ включают описание корректировок по предшествующему отчетному периоду.

Одной из причин корректировок является изменение бюджетной классификации.

Выборочный анализ отражения ГАДБ дебиторской задолженности в связи с изданием приказов Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н и № 86н³⁷ об изменении кодов бюджетной классификации доходов бюджетов по группе 116 по денежным взысканиям (штрафам) за нарушение законодательства (приложение № 9 к отчету) показал, что не все ГАДБ правильно перенесли остатки дебиторской задолженности.

В результате показатели дебиторской задолженности, отраженные в форме 0503169, не соответствуют ее реальному объему.

Актуальная информация по дебиторской задолженности в пояснительных записках ряда ГАДБ не отражена.

Например, в пояснительной записке Росприроднадзора за 2018 год указано, что общий объем дебиторской задолженности по состоянию на 1 января 2019 года 23,3 млрд рублей, в форме 0503169 указано 27,5 млрд рублей (отклонение 4,2 млрд рублей, или 18 %). В последующие отчетные периоды расхождения не установлены.

В пояснительной записке Минкультуры России за 2018 год по состоянию на 1 января 2019 года объем дебиторской задолженности 21,6 млрд рублей, в форме 0503169 – 21,1 млрд рублей (отклонение 0,5 млрд рублей). За 2020 год по состоянию на конец отчетного периода объем дебиторской задолженности составил 41,0 млрд рублей, в форме 0503169 – 40,9 млрд рублей (отклонение 0,13 млрд рублей).

В пояснительной записке Росимущества за 2019 год по состоянию на 1 января 2020 года объем дебиторской задолженности 375,2 млрд рублей (по счетам 120500 и 120900), в форме 0503169 – 378,7 млрд рублей (отклонение 3,5 млрд рублей). В пояснительной записке за 2020 год расхождения не установлены.

Исправление ошибок прошлых лет, допущенных при ведении бюджетного учета, также является одной из причин корректировок.

Например, в пояснительной записке Росавтодора за 2019 год изменения остатков между 2019 и 2018 годами по счетам учета 120500 и 120900 составили 277,1 млн рублей и 193,9 млн рублей соответственно. Корректировки показателей связаны с исправлением ошибок прошлых лет в рамках реклассификации объектов учета по их экономическому содержанию на основании принципа равномерности признания доходов и расходов и допущения временной определенности фактов хозяйственной жизни согласно федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора» (равномерное распределение доходов, относящихся к разным отчетным периодам).

37. Приказы Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения», от 6 июня 2019 г. № 86н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации, относящихся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

За 2020 год изменения остатков между 2020 и 2019 годами по счетам учета 120500 и 120900 составили 65,1 млн рублей и 589,5 млн рублей соответственн. При этом пояснения аналогичны пояснениям 2019 года. Описание изменения остатков по строке 250 «Дебиторская задолженность по доходам (020500000, 020900000)» в форме 0503130 отсутствует.

В пояснительной записке Управления делами Президента Российской Федерации за 2020 год не указаны причины изменения остатков дебиторской задолженности в форме 0503169 между 2019 и 2020 годами на общую сумму 9,5 млн рублей. На начало 2020 года объем дебиторской задолженности составил 75,081 млрд рублей, на конец 2019 года – 75,071 млрд рублей. Вместе с тем описано изменение остатков по строке 250 «Дебиторская задолженность по доходам (020500000, 020900000)» в форме 0503130.

Пояснительные записки не имеют унифицированной структуры³⁸, в связи с чем пояснения ГАДБ носят неконкретный характер, не отражая причин динамики дебиторской задолженности и оснований для ее корректировок.

Например, в пояснительной записке Минкультуры России за 2018 год отражена информация по восстановлению дебиторской задолженности в объеме 149,8 тыс. рублей. Однако не приводится причина списания дебиторской задолженности и причины восстановления.

В той же пояснительной записке отражена проводка по списанию 50,0 тыс. рублей как исправительная проводка по начислению дохода по соглашению от 23 ноября 2017 года. Причины, повлекшие списание дебиторской задолженности, не указаны.

В пояснительной записке Росавтодора за 2020 год отражена информация о динамике по Счету 04 в разрезе администраторов, при этом отсутствует информация о причинах образования и списания такой задолженности.

В Пояснительной записке ФНС России за 2020 год отражена информация о задолженности по доходам на Счете 04 на общую сумму 514,7 млрд рублей без указания причин образования. Вместе с тем увеличение объема на Счете 04 в 2020 году составило 514,4 млрд рублей по сравнению с предыдущим годом.

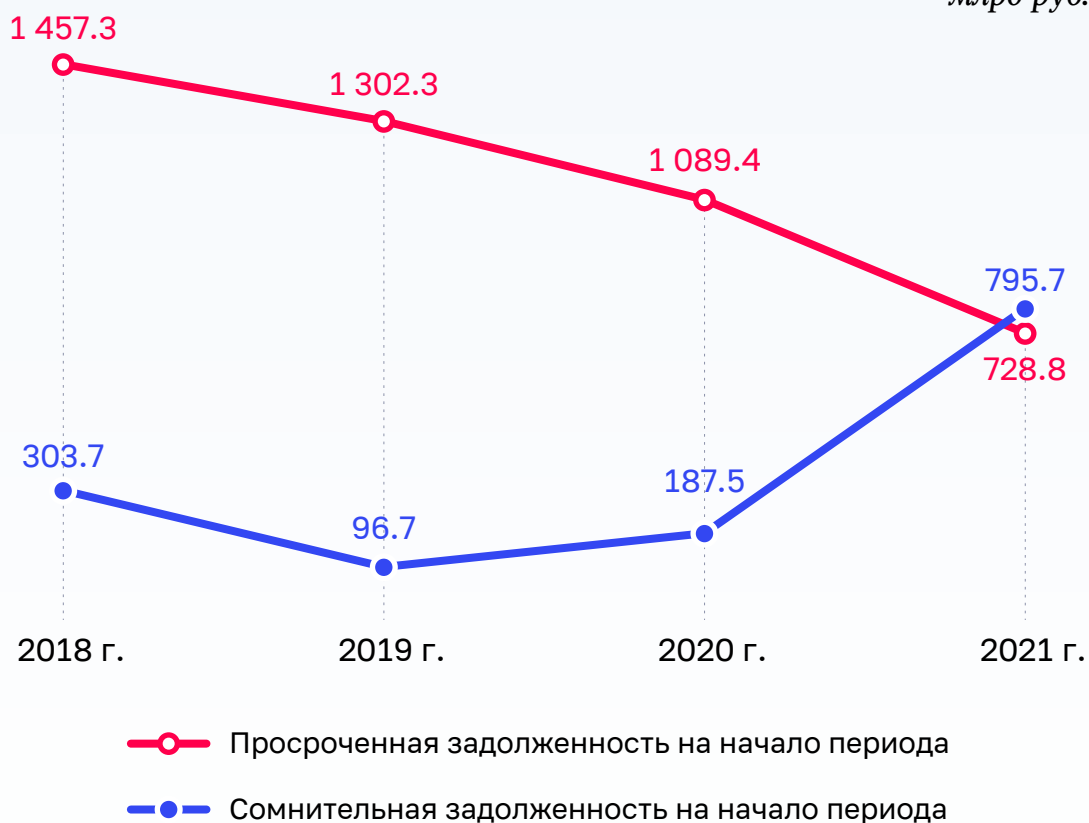
Основным фактором, повлиявшим на сокращение дебиторской задолженности, явилась не реализация комплекса задач, включенных в «дорожные карты» ГАДБ, а реализация положений постановления № 393, в соответствии с которыми ГАДБ утверждены порядки принятия решения о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет.

Если за 2019 год ГАДБ признано безнадежной к взысканию дебиторской задолженности на сумму 134,6 млрд рублей, то за 2020 год – 590,0 млрд рублей, которая сформировалась, в том числе, за прошлые периоды.

38. Инструкция № 191н не устанавливает структуру пояснительной записки и перечень информации, необходимой к отражению.

Динамика просроченной и сомнительной дебиторской задолженности

млрд руб.



При списании дебиторской задолженности с балансового учета ее учет на Счете 04 осуществляется в течение срока возможного возобновления процедуры взыскания задолженности, в том числе в случае изменения имущественного положения должников, либо до поступления в указанный срок в погашение сомнительной задолженности денежных средств³⁹.

Однако возобновления процедуры взыскания задолженности дебиторов не происходит и после принятия комиссией учреждения решения о признании задолженности безнадежной к взысканию. Указанная задолженность списывается с забалансового счета⁴⁰.

39. В соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

40. Информация о восстановлении задолженности на балансовом учете от ГАДБ не получена.

9.2.3. Оценка деятельности федеральных органов исполнительной власти по управлению дебиторской задолженностью по доходам

Проанализировав деятельность ГАДБ по управлению дебиторской задолженностью можно констатировать, что у федеральных органов исполнительной власти отсутствует системный подход к управлению дебиторской задолженностью по доходам. Это несет риски формирования недостоверных (необъективных) данных о дебиторской задолженности по доходам, а также к неудовлетворительным показателям работы с ней.

Например:

- Росприроднадзор – изданы Методические рекомендации по администрированию Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в которых частично регламентирован порядок принудительного взыскания задолженности по поступлениям в федеральный бюджет с плательщиков. Утверждена «дорожная карта» по уменьшению объемов дебиторской задолженности на 2021 год. Снижение показателя сомнительной задолженности за три истекших года обеспечено в объеме 3 418,6 млн рублей. При этом объем Счета 04 (по годам за указанный период) на начало отчетного периода не соответствует объему на конец предыдущего периода, пояснения отсутствуют. Выявлен неправильный перенос остатков просроченной дебиторской задолженности с 2019 года на начало 2020 года. Бюджетный риск в части работы с дебиторской задолженностью не определен⁴¹.
- Росводресурсы – порядок работы с дебиторской задолженностью отсутствует, риски по управлению дебиторской задолженностью не определены. Объемы просроченной дебиторской задолженности увеличиваются при увеличении объемов Счета 04. Имеются отклонения в объемах дебиторской задолженности на начало отчетного периода и на конец предыдущего периода, пояснения и информация о списании отсутствуют.
- Рослесхоз – учитывая, что полномочия Российской Федерации в области лесных отношений осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, для улучшения администрирования доходов разработан соответствующий порядок. При этом риски по управлению дебиторской задолженностью не определены. Объемы просроченной дебиторской задолженности увеличиваются при увеличении объемов Счета 04. Имеются отклонения в объемах дебиторской задолженности на начало отчетного периода и на конец предыдущего периода, пояснения и информация отсутствуют. Выявлен неправильный перенос остатков просроченной дебиторской задолженности с 2019 года на начало 2020 года.

41. Реестр бюджетных рисков должен вестись в соответствии с приказом Минфина России от 21 ноября 2019 г. № 196н, которым утвержден федеральный стандарт внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита».

- Минкультуры России – порядок управления дебиторской задолженностью отсутствует, риски по управлению дебиторской задолженностью не определены. Отклонения в объемах дебиторской задолженности на начало 2020 года к концу предыдущего периода составляют более 300 % (то же в 2019 году).

Как было отмечено в разделе 2.1.1, порядки работы с дебиторской задолженностью с установленными элементами работы (действия, сроки, ответственные) имеются только в 7 ГАДБ из 18 (Росприроднадзор, Рослесхоз, ФНС России, Управление делами Президента Российской Федерации, Росимущество, ФТС России, МЧС России).

Риски по управлению дебиторской задолженностью определены только в 4 ГАДБ из 18 (ФССП России, Росавиация, Ространснадзор и МЧС России)⁴².

В МЧС России порядок организации взаимодействия структурных подразделений центрального аппарата МЧС России, территориальных органов МЧС России и ФКУ, находящихся в ведении МЧС России, в ходе работы с дебиторской задолженностью по доходам федерального бюджета издан только в 2020 году, то же в отношении реестра рисков. При неформальном применении администраторами доходов в системе МЧС России данного порядка возможно улучшение ситуации по управлению дебиторской задолженностью.

Так, за три истекших года в МЧС России отмечается рост просроченной дебиторской задолженности и рост Счета 04. Выявлен неправильный перенос остатков просроченной дебиторской задолженности с 2019 года на начало 2020 года. Имеются отклонения в объемах дебиторской задолженности на начало отчетного периода и на конец предыдущего периода, пояснения и информация отсутствует.

Оценить влияние регламентирующих документов на качество работы МЧС России с дебиторской задолженностью можно будет по истечении 2021 года.

За 2018–2020 годы значительное увеличение общего объема дебиторской задолженности отмечается фактически на всех объектах мероприятия, за исключением ФНС России и ФТС России (уменьшение), а также Роспатента и Росавтодора, в которых объемы остались фактически на уровне 2018 года.

В Росжелдоре просроченная задолженность отсутствует на протяжении трех лет.

Уменьшения общих объемов просроченной дебиторской задолженности достигли ФТС России, ФАС России, Роспатент, Управление делами Президента Российской Федерации, ФССП России, уменьшения объемов Счета 04 – Росприроднадзор, Минкультуры России, Росавиация, у Роспатента и Росжелдора объем Счета 04 остался на уровне предыдущих лет.

Нарушения при переносе остатков просроченной дебиторской задолженности с 2019 года на начало 2020 года не установлены в Минтрансе России, Роспатенте,

42. Согласно информации, представленной ГАДБ по запросам Счетной палаты.

Росводресурсах, Управлении делами Президента Российской Федерации, Росжелдоре, ФССП России.

Отклонения в объемах дебиторской задолженности на начало отчетного периода и на конец предыдущего периода менее 1 млн рублей имеются только в Росавтодоре, ФАС России и Роспатенте.

Восстановление в учете сомнительной дебиторской задолженности ГАДБ объектами мероприятия не осуществлялось.

Бюджетная дисциплина и использование всех элементов управления дебиторской задолженностью как на уровне ГАДБ, так и на уровне администратора доходов позволит исключить нарушения и недостатки при ведении бюджетного учета, предупредить возникновение просроченной дебиторской задолженности и уменьшить ее общий объем не за счет списания на забалансовый учет, а за счет возврата.

9.2.4. Анализ порядка и результатов мониторинга качества финансового менеджмента в части показателей, характеризующих эффективность и качество управления дебиторской задолженностью по доходам

Проведение мониторинга качества финансового менеджмента, включая мониторинг качества исполнения бюджетных полномочий и управления активами, установлено пунктом 6 статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Мониторинг проводится финансовыми органами в отношении ГАДБ и ГАДБ в отношении подведомственных администраторов доходов⁴³.

Минфином России во исполнение подпункта 1 пункта 6 статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях организации мониторинга качества финансового менеджмента изданы соответствующие приказы⁴⁴.

Результаты проведения мониторинга качества финансового менеджмента, а также данные по поступлениям в федеральный бюджет доходов и данные по дебиторской задолженности представлены в приложении № 10 к отчету.

Квартальные и годовые отчеты о результатах мониторинга качества финансового менеджмента за 2018, 2019 и 2020 годы размещены на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Рассматривая группу показателей, характеризующих управление доходами, отметим, что приказом № 112н предусмотрено два показателя для оценки качества финансового менеджмента в части управления дебиторской задолженностью (качество управления просроченной дебиторской задолженностью, эффективность управления дебиторской задолженностью), общий вес которых в группе составляет 0,4 (по 0,2 на каждый).

43. Требования установлены при внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2019 году.

44. В 2018 году действовал приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета», от 29 декабря 2017 г. № 264н «О формировании отчета Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета (главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета)», от 18 июня 2020 г. № 112н «Об утверждении порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента» (далее – приказ № 112н, Порядок № 112н).

Вес 0,2 приходится на возвраты доходов. Показатели планирования в общей оценке качества управления доходами имеют вес 0,4 (0,3 – показатель планирования, 0,1 – наличие методики прогнозирования). Несмотря на то, что этапы планирования и возвратов в управлении доходами бюджета крайне важны, показатели управления дебиторской задолженностью отражают работу администраторов доходов по наполнению бюджета доходами, соответственно и их вес в группе должен быть максимальный.

При выявлении отклонений от целевого значения в отрицательную сторону более чем на 25 % по группе показателей «управление доходами» каждый ГАДБ при заполнении сведений о ходе реализации мер, направленных на повышение качества финансового менеджмента должен указать причины отклонения и данные о планируемых мероприятиях для достижения целевых значений группы показателей.

Данные сведения направляются ГАДБ в Минфин России.

Анализ годовых отчетов показал (приложение № 11 к отчету), что отклонения более 25 % по группе показателей «управление доходами» по итогам 2018 года имели 4 ГАДБ (Минтранс России, Росприроднадзор, Минпромторг России и Росрыболовство); по итогам 2019 года 4 ГАДБ (Роспотребнадзор, Минтруд России, Росприроднадзор и МЧС России); по итогам 2020 года – 53 ГАДБ. При этом в 2020 году существенные отклонения по прежнему имеют Росприроднадзор, Минпромторг России, Росрыболовство, Роспотребнадзор, Минтруд России, МЧС России. Это свидетельствует о формальном и неэффективном подходе к организации мероприятий по улучшению показателей качества финансового менеджмента, которые в части работы с дебиторской задолженностью тесно связаны с работами в рамках «дорожных карт».

По результатам анализа полученных сведений о ходе реализации мер, направленных на повышение качества финансового менеджмента, Минфин России формирует доклад и публикует его на официальном сайте в сети Интернет⁴⁵.

Поиск данной информации на официальном сайте Минфина России <https://minfin.gov.ru> в разделе «качество финансового менеджмента в государственном секторе» показал, что по состоянию на 10 июля 2021 года по итогам 2018 и 2019 годов доклады отсутствуют. Вместе с тем Минфином России по запросу Счетной палаты представлены доклады о ходе реализации мер, направленных на повышение качества финансового менеджмента по состоянию на 1 декабря 2019 года и на 1 декабря 2020 года. В докладах перечислены принимаемые ГАДБ меры, при этом не отражен результат реализации принимаемых мер в части повышения оценки качества финансового менеджмента.

Выявлена недостаточность показателей качества финансового менеджмента оценки управления дебиторской задолженностью⁴⁶.

Сопоставляя снижение просроченной дебиторской задолженности и увеличение дебиторской задолженности на забалансовых счетах ГАДБ (объектах мероприятия)

45. В соответствии с пунктом 19 приказа Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 264н.

46. Приложение № 3 «Расчет оценки качества управления доходами бюджета» к Порядку № 112н.

отметим, что темпы снижения просроченной дебиторской задолженности по Росавтодору, ФСИН России и ФНС России в 2020 году относительно 2019 года ниже, чем темпы роста задолженности, учитываемой на Счете 04. Таким образом, при списании просроченной дебиторской задолженности с балансового учета уменьшается ее значение на конец отчетного периода. Это положительно влияет на показатель финансового менеджмента по управлению просроченной дебиторской задолженностью.

При этом по итогам 2020 года уровень сомнительной задолженности на Счете 04 в целом по Российской Федерации увеличился в 2,8 раза⁴⁷.

Рассматривая показатель эффективности управления дебиторской задолженностью отметим, что предлагаемая Минфином России формула расчета зависит от суммы поступлений в доход бюджета части прибыли унитарных предприятий, дивидендов от организаций с государственным участием в капитале и суммы части прибыли государственных унитарных предприятий, дивидендов от организаций с государственным участием, которая должна быть начислена к перечислению в доход бюджета в отчетном финансовом году. Однако не все ГАДБ администрируют такие доходы, как отчисления части чистой прибыли ФГУП и дивиденды.

Само по себе отношение объема дебиторской задолженности к поступлениям за один отчетный период не является показательным и не отражает эффективность работы с ней.

Эффект от управления дебиторской задолженностью возможно оценить, сравнивая данное отношение во времени, как минимум за последние три года.

Увеличение будет рассматриваться как отрицательный эффект. Соответственно снижение, когда темп роста дебиторской задолженности ниже, чем темп роста поступлений доходов в федеральный бюджет, может рассматриваться как положительный эффект.

Необходимо также обеспечить вариативность показателей качества дебиторской задолженности исходя из действий, осуществляемых при ведении бюджетного учета и работе с дебиторской задолженностью.

В том числе обеспечить учет таких показателей, как объем взысканной (уплаченной) просроченной дебиторской задолженности к общему объему просроченной дебиторской задолженности за период, а также наличие фактов восстановления в балансовом учете дебиторской задолженности из состава Счета 04.

При переносе с отчетного финансового года на текущий возможно учитывать изменение общей дебиторской задолженности, просроченной дебиторской задолженности, безнадежной к взысканию дебиторской задолженности, иные показатели⁴⁸ (приложение № 12 к отчету).

47. При расчете использованы открытые данные за 2019 и 2020 годы об объемах забалансового Счета 04 (форма 0503169): $\text{Дз04}(2020)/\text{Дз04}(2019) = 972\,548,0 \text{ млн рублей}/344\,459,3 \text{ млн рублей} = 2,8$.

48. При переносе данных с 2019 на 2020 год просроченная дебиторская задолженность изменилась по 14 ГАДБ из 18 рассматриваемых на сумму (-)2 856,8 млн рублей (сальдовый показатель), при переносе с 2018 на 2019 год по 10 ГАБД из 18 на сумму (-)1 511,8 млн рублей (сальдовый показатель). Приложение № 13 к отчету.

Анализ наличия в ГАДБ порядков проведения мониторинга качества финансового менеджмента⁴⁹ показал, что из объектов мероприятия только Ространснадзор представил информацию о наличии данного порядка и о проведении мониторинга качества финансового менеджмента в отношении администраторов доходов.

Минфином России в целях совершенствования методологического обеспечения деятельности, а также в целях обеспечения единого подхода к организации и проведению финансовыми органами, ГАДБ мониторинга качества финансового менеджмента издан приказ от 14 ноября 2019 г. № 1031. Данным приказом утверждены методические рекомендации по проведению мониторинга качества финансового менеджмента. При этом пунктом 3 приказа установлено, что рекомендации не содержат обязательных требований, не устанавливают правовых норм, носят рекомендательный характер и могут учитываться при проведении мониторинга качества финансового менеджмента, в том числе могут быть использованы при подготовке нормативных правовых актов и ведомственных (внутренних) актов, определяющих порядок проведения мониторинга качества финансового менеджмента.

Таким образом, показателей для проведения Минфином России мониторинга качества финансового менеджмента недостаточно. ГАДБ мониторинг качества финансового менеджмента в отношении подведомственных администраторов доходов не проводится и требования Бюджетного кодекса Российской Федерации не исполняются.

9.2.5. Определение основных подходов к управлению дебиторской задолженностью, в том числе способствующих снижению показателей просроченной дебиторской задолженности

При подготовке к проведению данного мероприятия была выдвинута следующая гипотеза – снижение объемов дебиторской задолженности за счет ее своевременного и полного взыскания обеспечено за счет организации ГАДБ надлежащей работы с дебиторской задолженностью и контроля в данной части за подведомственными администраторами доходов.

Данная гипотеза не подтверждена.

Исходя из этого и учитывая информацию, представленную ГАДБ при проведении данного мероприятия, определим основные подходы к повышению качества управления дебиторской задолженностью и снижению показателей просроченной дебиторской задолженности.

- 1) Анализ ГАДБ и администратором доходов дебиторской задолженности в предшествующем периоде в целях оценки уровня и состава дебиторской задолженности, эффективности принимаемых мер по ее взысканию (или подтверждение факта их отсутствия). При проведении данной работы должны анализироваться сроки погашения дебиторской задолженности по видам

49. Разработка порядков определена подпунктом 2 пункта 6 статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

поступлений, причины ее возникновения, достаточность и своевременность мер по взысканию, выявляться безнадежная к взысканию дебиторская задолженность.

Результатом будет являться комплекс мероприятий по устранению причин и условий бесосновательного роста просроченной дебиторской задолженности.

- 2) Определение ГАДБ общего порядка действий при досудебном взыскании дебиторской задолженности, при взыскании дебиторской задолженности в судебном порядке и в рамках исполнительного производства. Формирование принципов и подходов к работе с дебиторской задолженностью, включая определение порядка работы с дебиторской задолженностью в зависимости от группы дебиторской задолженности и установление всех элементов данной работы – этапы, сроки, ответственные, а также решение вопросов, направленных на исключение случаев бесосновательного перехода дебиторской задолженности из категории «просроченная» в категорию «сомнительная» и в дальнейшем «безнадежная к взысканию».

Утверждение администраторами доходов, непосредственно осуществляющими работу с дебиторской задолженностью, четких регламентов, досконально описывающих весь процесс управления дебиторской задолженностью, устанавливающих:

- этапы работы с дебиторской задолженностью (администрирование, взыскание, списание, наблюдение);
- сроки (контрольные точки) по каждому этапу;
- ответственные структурные подразделения и сотрудников, вовлеченных в процесс управления дебиторской задолженностью, их обязанности и порядок работы на каждом этапе по каждой группе дебиторской задолженности.

- 3) Автоматизация процесса работы с дебиторской задолженностью и расширение сферы межведомственного электронного взаимодействия при взыскании задолженности и автоматизации инструментов работы с ней.

Данный вопрос решается и Минюстом России подготовлен пакет законопроектов⁵⁰ о запуске реестровой модели принудительного исполнения судебных решений – одного из ключевых мероприятий для создания суперсервиса «Цифровое исполнительное производство»⁵¹. Введение в действие реестровой модели⁵² должно обеспечить совершенствование взаимодействия администраторов доходов с территориальными органами ФССП России, в том числе прозрачность данного взаимодействия путем осуществления в электронном виде в режиме онлайн.

50. Проекты федеральных законов размещены для общественного обсуждения.

51. Мероприятие предусмотрено федеральным проектом «Цифровое государственное управление» национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» со сроком реализации – 31 декабря 2021 года.

52. Выдача и направление приставам исполнительных документов предлагается заменить их регистрацией в электронном реестре – в нем будут содержаться сведения о документах, сторонах спора и ходе принудительного исполнения. Вести реестр будет ФССП России.

- 4) Обеспечение в пояснительной записке (форма 0503160) раскрытия ГАДБ информации о дебиторской задолженности при ее корректировках на начало года, следующего за отчетным периодом.
- 5) Нормативное закрепление полномочий ГАДБ по контролю за осуществлением подведомственными администраторами доходов бюджетных полномочий.
- 6) Создание единого информационного реестра должников федерального бюджета (далее также – Реестр).

Создание Реестра целесообразно для осуществления качественного учета дебиторской задолженности в каждом ГАДБ и в перспективе использование сведений из Реестра может являться стимулом для побуждения должников к своевременной уплате долга перед федеральным бюджетом (в случае установления ограничений для должников по аналогии с действующими ограничениями, накладываемыми на определенных лиц при наличии задолженности по уплате налогов, сборов, страховых взносов).

Администраторами доходов сведения из Реестра, в том числе информация о задолженности, администрируемой иными федеральными органами исполнительной власти, могут быть использованы для проведения оценки надежности контрагентов на этапе заключения соглашений (договоров), анализа информации о должниках на этапе взыскания задолженности.

Подобные реестры в виде информационных систем и (или) их модулей, интегрированных с программным обеспечением «1С: Бухгалтерия», созданы в ряде федеральных органов исполнительной власти⁵³. Создание единого информационного реестра должников федерального бюджета позволит сократить расходы средств федерального бюджета на создание и ведение отдельных информационных систем ГАДБ.

При создании Реестра потребуется определение минимального размера просроченной дебиторской задолженности, сведения о которой подлежат включению в Реестр⁵⁴.

В дальнейшем при совершенствовании бюджетного учета и его переводе на единую электронную платформу в Реестре могут быть объединены данные по дебиторской задолженности иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

53. Например, в Росводресурсах – ИС «Водопользование» ФГИС «Государственный водный реестр» (модуль Водопользование), в ФССП России – АИС «ФССП» (подсистема «Администрирование доходов», в ФНС России – АИС «Налог-3», в ФСИН России – АС управления доходами и другие.

54. В настоящее время в бюджетной отчетности сведения заполняются по контрагентам, у которых показатели просроченной дебиторской или кредиторской задолженности составляют 10 млн рублей и более, по ФНС России и ФТС России – от 500 млн рублей и более (письмо Минфина России № 02-06-07/21091, Казначейства России № 07-04-05/02-6050 от 23 марта 2021 г. «О дополнительных критериях по раскрытию информации при составлении и представлении в 2021 году месячной и квартальной бюджетной отчетности, консолидированной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений главными администраторами средств федерального бюджета и сроках представления такой отчетности»).

10. Выводы

10.1. Для повышения качества работы с дебиторской задолженностью Правительством Российской Федерации в 2019 году разработана Дорожная карта № 4118п-П13, которая включает мероприятия по разработке ГАДБ ведомственных планов («дорожных карт») в целях мониторинга имеющейся дебиторской задолженности по администрируемым источникам доходов, снижения и предотвращения ее роста.

Однако ведомственные «дорожные карты» ГАДБ на 2020 год, согласованные Минфином России, в большинстве случаев не предусматривают конкретных мероприятий, направленных на повышение качества анализа структуры дебиторской задолженности по доходам и причин ее формирования, предотвращение формирования безнадежной к взысканию дебиторской задолженности по доходам и на улучшение взыскания существующей дебиторской задолженности. В результате реализация мероприятий ведомственных «дорожных карт» ГАДБ не повлекла за собой обоснованного снижения дебиторской задолженности.

В результате сохранился рост общего объема дебиторской задолженности по доходам, который в 2020 году составил 2,6 трлн рублей, или 137 % уровня 2015 года⁵⁵.

10.2. Система управления дебиторской задолженностью по доходам федерального бюджета имеет ряд недостатков, в связи с чем необходимо ее совершенствование, направленное на создание единой комплексной системы работы с дебиторской задолженностью для всех участников бюджетного процесса.

10.2.1. Правилами № 995 не предусмотрен контроль со стороны ГАДБ за исполнением бюджетных полномочий подведомственными администраторами доходов, что снижает качество осуществления бюджетных полномочий по формированию бюджетной отчетности⁵⁶.

Так, Счетная палата ежегодно выявляет факты неполноты бюджетной отчетности, в том числе в результате допускаемых администраторами доходов нарушений установленных правил ведения бухгалтерского учета. Фактически контроль со стороны ГАДБ за администраторами доходов в части осуществления ими бюджетных полномочий в ряде случаев отсутствует или осуществляется ненадлежащим образом.

55. Без учета долгосрочной дебиторской задолженности.

56. Согласно пункту 3 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с доведенными до них ГАДБ, в ведении которых они находятся, правовыми актами, наделяющими их полномочиями администратора доходов бюджета.

10.2.2. Правилами № 995 не предусмотрено включение в принимаемые ГАДБ правовые акты положений, регламентирующих работу с дебиторской задолженностью по доходам в досудебном порядке (с момента истечения срока уплаты до начала работы по принудительному взысканию платежей в случаях, установленных законодательством Российской Федерации).

10.2.3. Правила № 995 не содержат положений, предусматривающих указание ГАДБ в правовых актах о наделении своих территориальных органов (подразделений) и казенных учреждений, находящихся в их ведении, полномочиями администраторов доходов, требования об установлении администратором доходов регламента реализации полномочий по взысканию дебиторской задолженности. В настоящее время такие регламенты (порядки) администраторами доходов или не приняты, или не предусматривают сроки осуществления данной работы, ответственные структурные подразделения и порядок их взаимодействия, что снижает качество исполнения бюджетных полномочий администраторами доходов.

10.2.4. Показатели по дебиторской задолженности на начало отчетного периода и конец года, предшествующего отчетному, в бюджетной отчетности имеют отклонения. Описание причин корректировок ГАДБ в отчетности об исполнении бюджета не приводится.

Инструкцией № 191н не предусмотрены требования в части указания в пояснительной записке (форма 0503160) в составе отчетности об исполнении бюджета причин отклонений по дебиторской задолженности на начало отчетного периода и на конец года, предшествующего отчетному.

10.3. ГАДБ не исполняются требования пунктов 15 и 16 Порядка № 112н и не проводится анализ причин существенных отклонений показателя управления доходами. В Минфин России не направляется информация о причинах отклонения и данные о мероприятиях по достижению целевых значений соответствующих групп показателей. ГАДБ не исполняются требования подпункта 2 пункта 6 статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и не осуществляется мониторинг качества финансового менеджмента в отношении подведомственных администраторов доходов.

Объемы дебиторской задолженности, списанной ГАДБ на Счет 04, за истекшие три года значительно увеличились, составив в 2020 году 795,7 млрд рублей, или 108,6 % к объему просроченной дебиторской задолженности (в 2018 году – 7,4 %, в 2019 году – 17,1 %).

Уменьшение объемов просроченной дебиторской задолженности обеспечено ГАДБ не за счет мер, направленных на предупреждение ее возникновения и своевременное взыскание, а за счет списания с балансового учета.

10.4. Мониторинг качества финансового менеджмента по управлению дебиторской задолженностью, проводимый Минфином России, не отражает реальной картины по работе с ней и не позволяет принимать решения по устранению проблем в данной сфере.

Не отражают всех аспектов работы с дебиторской задолженностью показатели по оценке качества управления дебиторской задолженностью по доходам, установленные Порядком № 112н.

Так, не учтены показатели, характеризующие объем взысканной (уплаченной) просроченной дебиторской задолженности, а также наличие фактов восстановления в балансовом учете сомнительной дебиторской задолженности.

Для принятия качественных решений по управлению дебиторской задолженностью необходима корректировка подхода при осуществлении мониторинга качества финансового менеджмента в части его перевода на детальный анализ причин накопления дебиторской задолженности при реализации полномочий по управлению дебиторской задолженностью администраторами доходов, подведомственными ГАДБ.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным предложить Правительству Российской Федерации поручить Минфину России в срок до 1 января 2023 года:

- подготовить предложения о внесении изменений в Правила № 995, предусматривающих:
 - осуществление ГАДБ контроля за исполнением подведомственными администраторами доходов их бюджетных полномочий;
 - включение в правовые акты ГАДБ о наделении территориальных органов (подразделений) и казенных учреждений, находящихся в их ведении, полномочиями администраторов доходов:
 - положений, регламентирующих работу администраторов доходов с дебиторской задолженностью по доходам в досудебном порядке (с момента истечения срока уплаты до начала работы по принудительному взысканию платежей с учетом особенностей администрирования доходов);
 - положений, предусматривающих требование об установлении администратором доходов регламента реализации полномочий по взысканию дебиторской задолженности, включая: этапы работы с дебиторской задолженностью (администрирование, взыскание, списание, наблюдение); сроки (контрольные точки) по каждому этапу; определение ответственных структурных подразделений и сотрудников, вовлеченных в процесс управления дебиторской задолженностью, их обязанностей и порядка работы на каждом этапе по каждой группе дебиторской задолженности;

- внести изменения в приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» в целях обеспечения отражения ГАДБ в пояснительной записке (форма 0503160) в составе отчетности об исполнении бюджета информации об основаниях проведенных корректировок дебиторской задолженности по доходам на начало отчетного года по сравнению с концом года, предшествующего отчетному (по дополнительной детализации кодов причин изменений при исправлении ошибок прошлых лет), в части информации, являющейся существенной в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации, в том числе федеральными стандартами бухгалтерского учета государственных финансов;
- скорректировать подходы при осуществлении мониторинга качества финансового менеджмента в части его перевода на детальный анализ причин накопления дебиторской задолженности по доходам при реализации полномочий по управлению дебиторской задолженностью администраторами доходов, подведомственными ГАДБ, и уточнить показатели по оценке качества управления дебиторской задолженностью, установленные Порядком № 112н, в том числе обеспечить учет такого показателя, как объем взысканной просроченной дебиторской задолженности к общему объему просроченной дебиторской задолженности за период, объем восстановленной в балансовом учете дебиторской задолженности к общему объему задолженности, учтенной на забалансовом Счете 04 «Сомнительная задолженность».
- рассмотреть вопрос о создании единого информационного реестра должников федерального бюджета.

11.2. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

