



**СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В ЗАБАЙКАЛЬСКОМ КРАЕ**
*(ч. 3 ст. 13 Закона Забайкальского края от 03.03.2014 № 933-ЗЗК «Об
Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Забайкальском
крае»)*

***«Задолженность по государственным и муниципальным
контрактам перед субъектами предпринимательской
деятельности в Забайкальском крае»***

г. Чита, 2017 г.

В настоящее время одной из первостепенных проблем в сфере взаимодействия власти с субъектами предпринимательской деятельности является задолженность бюджетов всех уровней по исполненным государственным (муниципальным) контрактам.

Проблема задолженности по государственным контрактам ранее была рассмотрена на встрече Президента Российской Федерации В.В.Путина с Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой, состоявшейся 21 октября 2016 года. Отмечено, что в таких условиях малый и средний бизнес развиваться не может. Подобная практика противоречит политике государства, направленной на оказание поддержки малому и среднему бизнесу, в том числе и через расширение его участия в госзакупках.

Кроме того, 24 марта 2017 года при Генеральной прокуратуре Российской Федерации с участием Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова состоялось совещание по вопросу соблюдения в Дальневосточном, Приволжском, Сибирском и Уральском федеральных округах законодательства, регламентирующего своевременную оплату заказчиками обязательств по исполненным государственным (муниципальным) контрактам.

В ходе совещания было прямо указано на то, что ущемление прав субъектов предпринимательской деятельности вследствие неисполнения государственными и муниципальными заказчиками обязательств по оплате товаров (работ, услуг) носит массовый характер и характерно для регионов, входящих в состав всех рассматриваемых федеральных округов. Несмотря на принимаемые меры, ситуация в обозначенной сфере остается сложной.

Так, прокурорам субъектов Российской Федерации поручено принять незамедлительные меры по пресечению фактов нарушения прав предпринимателей на своевременную оплату государственными (муниципальными) заказчиками обязательств по контрактам, а также к погашению соответствующей задолженности.

Указанное свидетельствует о том, что ситуация с задолженностью по государственным и муниципальным контрактам перед субъектами предпринимательской деятельности не является локальной и свойственна большому кругу регионов страны, то есть имеет общегосударственное значение. Следовательно, подлежит решению на самом высоком государственном уровне.

Данная проблема характерна и для Забайкальского края.

Отметим, что в силу ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ, ст. 44 Устава Забайкальского края реализация единой государственной политики в области финансов, в том числе принятие мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, исполнение бюджета субъекта Российской Федерации обеспечивается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. К бюджетным полномочиям субъекта Российской Федерации, согласно ст. 8 Бюджетного кодекса РФ, относится установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, определение порядка установления и

исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации.

Качество реализации указанных полномочий является индикатором успешности государственного управления на территории соответствующего региона. Реализация всего спектра этих полномочий, будь то проведение капитального ремонта дорог, обеспечение жильем детей-сирот и других, подразумевает вовлечение в оборот государственных и муниципальных финансовых и иных средств, а также имущества. Данная сфера правоприменения имеет высокий уровень коррупциогенного риска. Поэтому законодательством предусмотрен специфический порядок регламентации соответствующей деятельности - контрактная система размещения государственного (муниципального) заказа.

Порядок размещения государственного (муниципального) заказа регламентируется нормами статей 525 - 534 ГК РФ, а также Федеральным законом от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), другими нормативными актами. Указанные правовые акты исходят из того, что государственный (муниципальный) заказ, кроме предусмотренных законодательством случаев, размещается посредством заключения государственного (муниципального) контракта, в котором закрепляются все существенные для сторон условия, в том числе об оплате по контракту.

Не смотря на то, что в соответствующих государственных (муниципальных) контрактах закреплены конкретные сроки и порядок оплаты поставленных товаров, произведенных работ, оказанных услуг, государственные и муниципальные заказчики в лице уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления либо государственных и муниципальных учреждений, зачастую, игнорируют указанные условия, допускают просрочку оплаты и, как следствие, возникновение задолженности по контракту.

Необходимо отметить, что результаты проводимой органами прокуратуры Забайкальского края работы по пресечению нарушений прав предпринимателей, связанных с несвоевременной оплатой заказчиками обязательств по государственным и муниципальным контрактам, свидетельствуют о массовом характере нарушений, росте кредиторской задолженности по контрактам. Отдельные материалы проверки направлены прокуратурой в органы следствия в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

По информации Министерства финансов Забайкальского края на 01 июля 2017 года общий объем задолженности государственных и муниципальных учреждений и организаций, финансируемых из бюджета Забайкальского края и местных бюджетов, перед субъектами предпринимательской деятельности по исполненным государственным (муниципальным) контрактам (далее - задолженность) составляет около 1 миллиарда рублей, а именно: 947534,0 тыс. руб. (это составляет 32 % от

общей суммы исполненных контрактов). Из них задолженность краевого бюджета составляет 358279,2 тыс. руб., местного – 589254,8 руб.

Наиболее типичными причинами возникновения задолженности по государственным (муниципальным) контрактам является:

- дефицит бюджетов различных уровней;
- неполнота финансирования бюджетных учреждений;
- несвоевременное предоставление лимитов бюджетных обязательств;
- отсутствие полноты контроля исполнения условий контракта со стороны уполномоченных должностных лиц;
- нарушения при формировании планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений, а также при принятии бюджетных обязательств;
- заключение государственных (муниципальных) контрактов при отсутствии лимитов бюджетных обязательств и другие.

Анализ сложившейся задолженности показал, что структура задолженности складывается из средств следующих бюджетов:

- федерального бюджета;
- бюджета Забайкальского края;
- бюджетов муниципальных образований края;
- бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

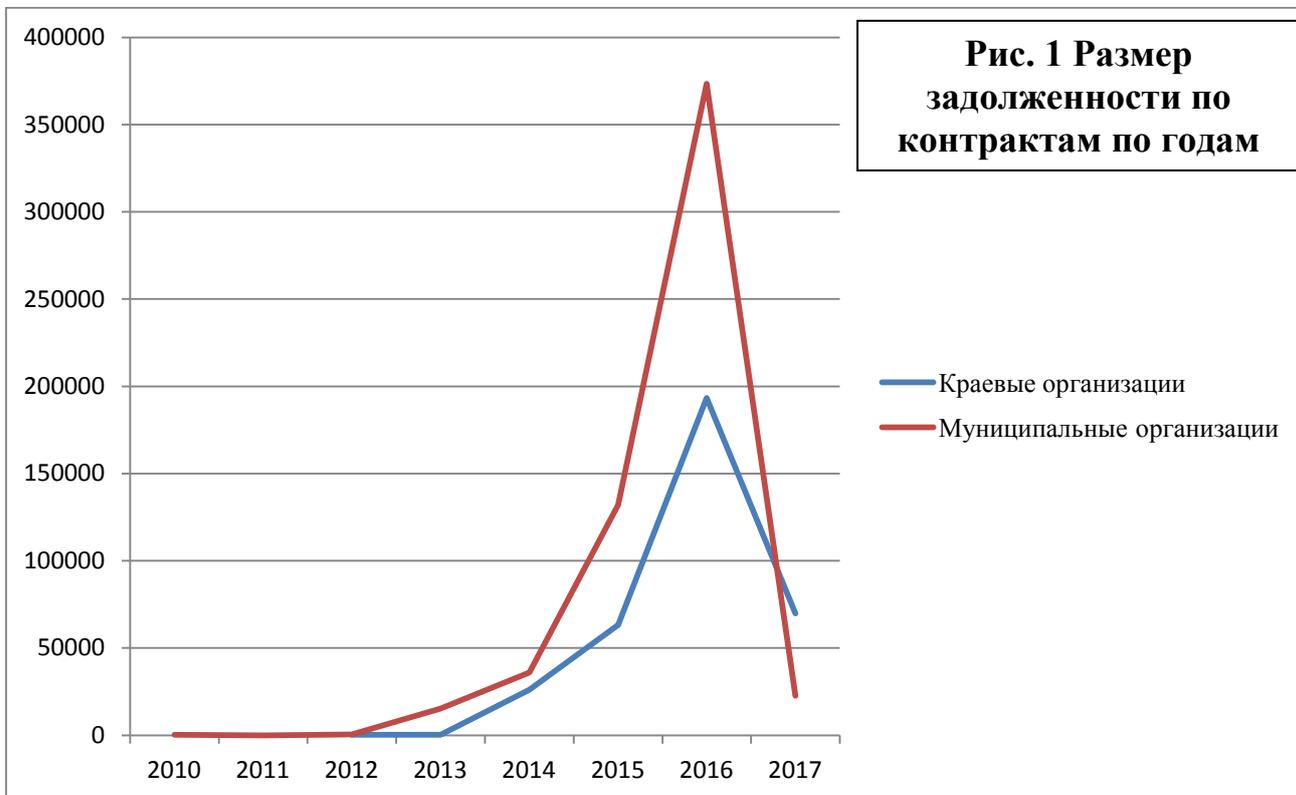
При этом задолженность по разным видам бюджета складывается различное время. Так, задолженность местных бюджетов складывается на протяжении последних семи лет, краевого бюджета и бюджета ФОМС – пяти, федерального бюджета – четырех, однако, наибольший объем задолженности сформирован в течение 2015-2017 годов.

Формирование задолженности происходило неравномерно (в табл.1 и рис. 1 приведена информация о порядке формирования задолженности по годам).

Таблица 1 - Формирование задолженности по годам(в тыс. руб.)

№ п/п	Вид организации	Год	Количество во контрактов	Сумма контрактов	Сумма долга по контрактам	Судебное взыскание	
						Количество решений судов о взыскании	Сумма к взысканию по решению суда
1.	Краевые организации	2012	1	30415,4	390,5	-	-
		2013	3	298,1	298,1	-	-
		2014	31	63918,2	26171,2	1	-
		2015	213	291877,7	63293,2	40	14244,3
		2016	471	289219,7	193331,8	65	55786,3
		2017	228	107765,6	69795,7	1	233,2
Итого:			947	783495	353281	107	70263,8
.2.	Муниципальные организации	2010	1	436,8	373,8	-	-
		2011	3	24795,3	6 632, 9	1	3 140,0
		2012	3	3371,6	500,6	-	-

	2013	29	92188,3	15236,8	12	13753,2
	2014	62	927094,4	35908,7	21	20548,5
	2015	71	282514,1	132069,0	18	124020,1
	2016	470	788600,4	373365,5	100	46613,2
	2107	34	45679,6	22643,5	4	1641,9
Итого:		673	2164681	580098	156	206577

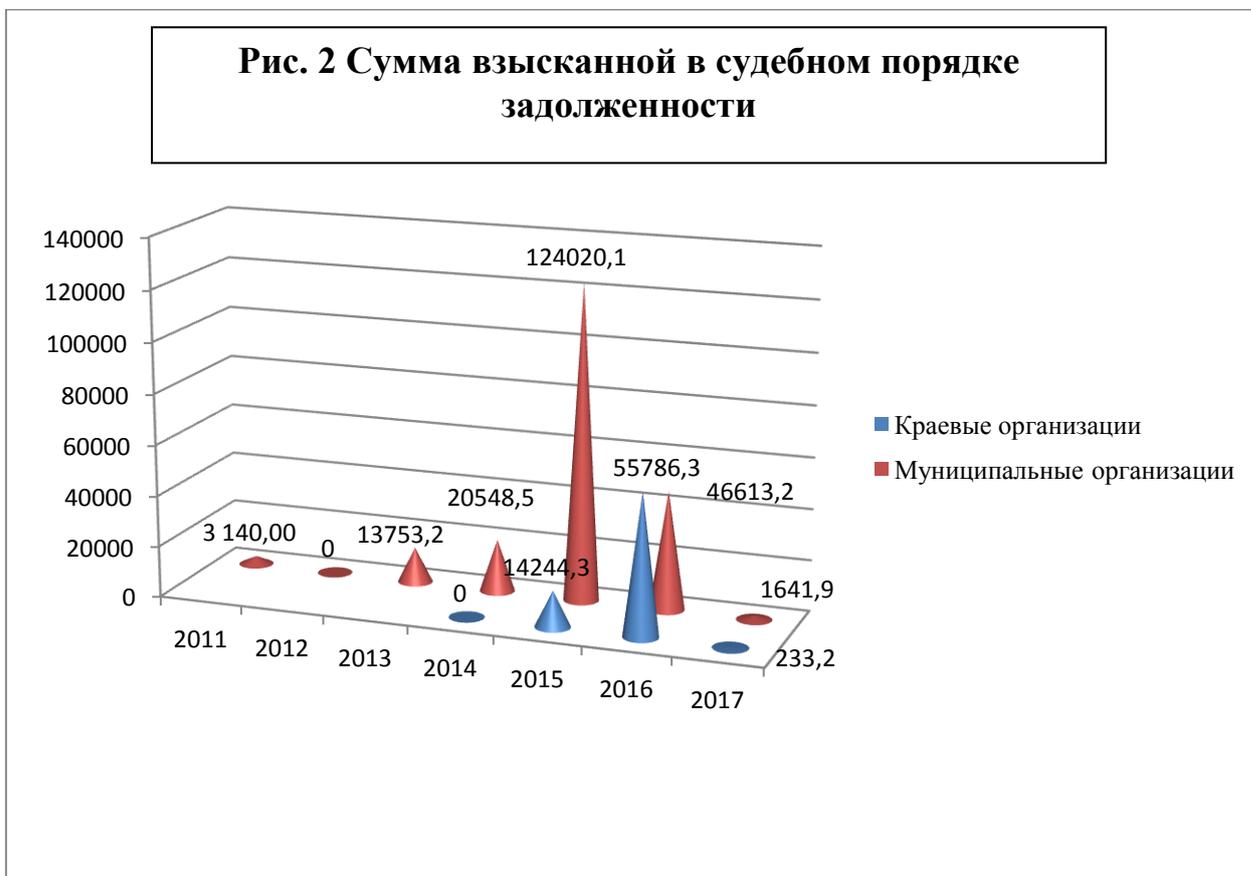


Причем, наименьший размер задолженности, возникшей по одному контракту, составляет 932 руб., задолженность возникла перед ООО «Мегапринт» по контракту, заключенному Министерством образования, науки и молодежной политики Забайкальского края, а наибольший размер задолженности по одному контракту составляет 18957,3 тыс. руб. задолженность сложилась перед ООО «Мед-Фуд», должник - «Краевая клиническая психиатрическая больница имени В.Х. Кандинского».

Ситуация с задолженностью порождает необходимость обращения предпринимателей в судебные органы за защитой своих прав с исками о взыскании задолженности. В настоящее время по 263 неоплаченным контрактам вынесены решения о взыскании задолженности на общую сумму 276840,8 тыс. руб. (рис. 2).

Одновременно, наряду с основным долгом по контракту судами взыскиваются предусмотренные по условиям контракта и гражданским законодательством штрафные санкции за просрочку исполнения обязательств по контракту, а также судебные расходы в виде госпошлины, расходов на услуги адвокатов, проведение экспертиз и других сумм расходов, понесенных предпринимателем при обращении в суд. Это влечет дополнительные расходы бюджета, увеличивая объем соответствующей задолженности.

Сложившееся положение осложняется тем, что должники по делам о взыскании (краевые и муниципальные организации) не спешат исполнять вступившие в силу судебные решения о взыскании средств в пользу предпринимателей. Судебные решения в течение нескольких лет не исполняются, и точные сроки их исполнения неизвестны.



Исполнителями контрактов зачастую выступают предприниматели из других регионов страны. На их долю приходится 639 контрактов, что составляет 39,2 % от всего количества заключенных контрактов. Общая сумма заключенных контрактов с указанной категорией предпринимателей составляет 1199411,6 тыс. руб. (40,6 % от общего объема). В свою очередь задолженность по ним на рассматриваемую дату составляет 363880,1 тыс. руб. или 38,4 % от суммы заключенных контрактов.

Необходимо отметить, что количество заключенных контрактов и объем задолженности краевых организаций перед предпринимателями из других регионов выше, чем перед предпринимателями Забайкальского края, в свою очередь, количество контрактов и задолженность муниципальных организаций перед указанными субъектами, наоборот, ниже, чем перед предпринимателями края. Информация о количестве контрактов, сумме контрактов и размере задолженности краевых и муниципальных организаций перед указанными субъектами предпринимательства представлена в рис. 3-5.

Рис. 3 Задолженность краевых организаций перед предпринимателями, исходя из их места регистрации

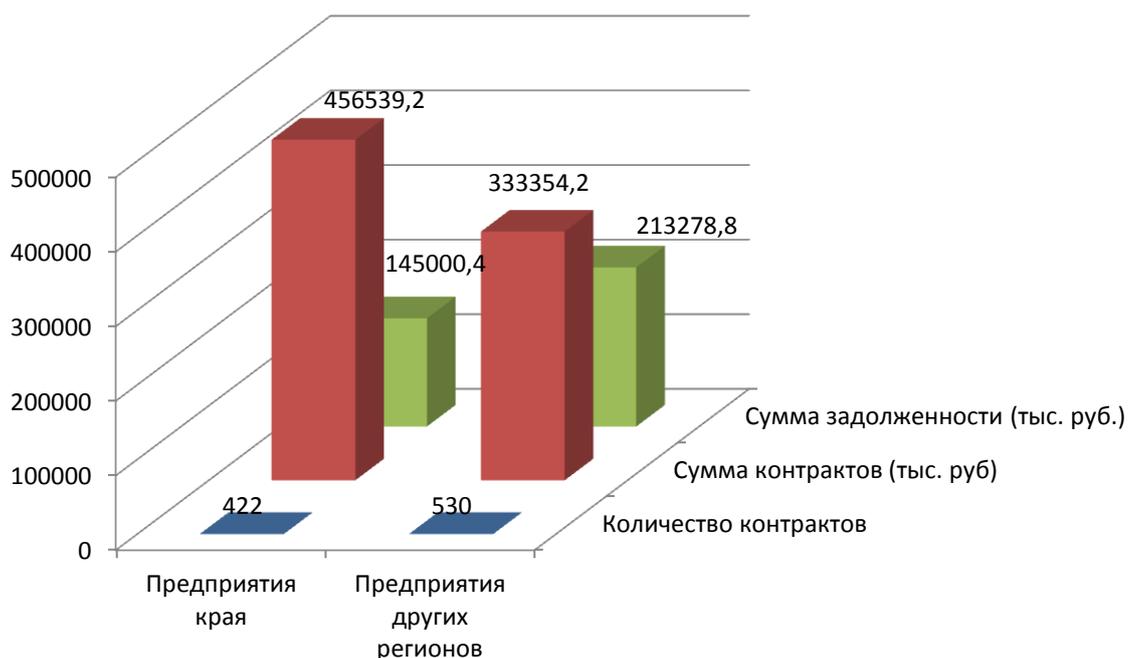
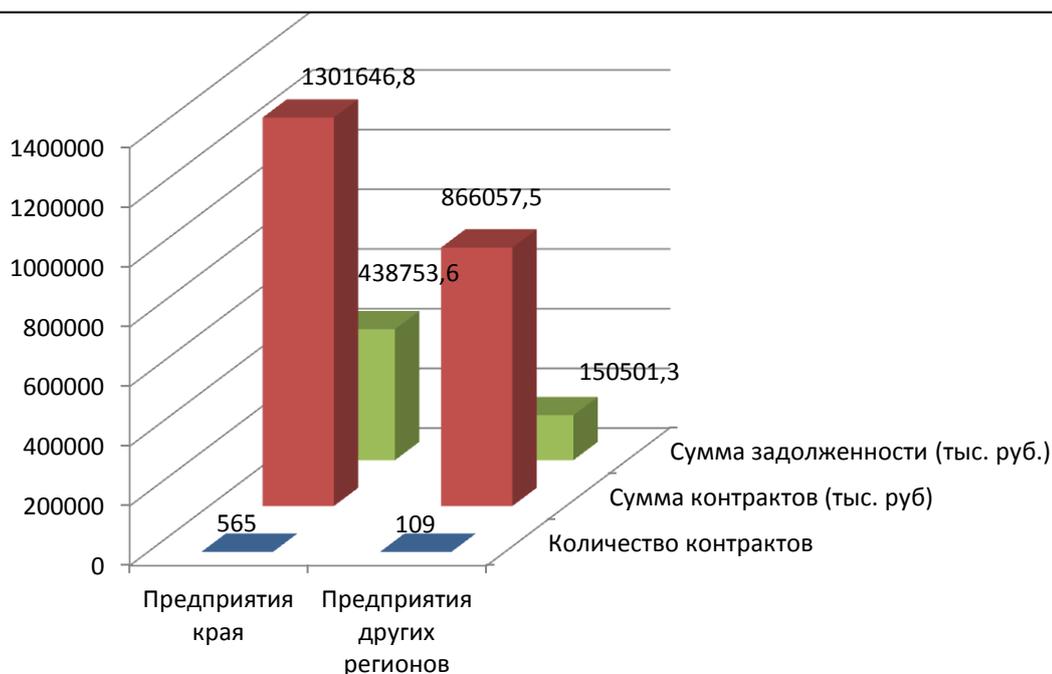


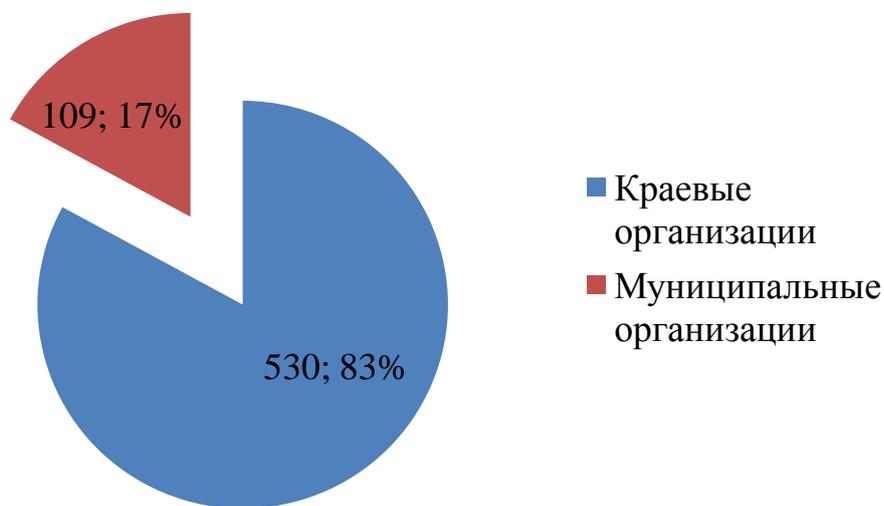
Рис. 4 Задолженность муниципальных организаций перед предпринимателями, исходя из их места регистрации



При этом большинство контрактов с субъектами предпринимательской деятельности, зарегистрированными в других регионах страны, приходится

на краевые организации, муниципальные контракты в большинстве случаев заключены с предпринимателями, вставшими на налоговый учет в Забайкальском крае.

Рис. 5 Количество контрактов, заключенных с предпринимателями, зарегистрированными вне пределов края



Поскольку предприниматели из других регионов страны осуществляют между собой взаимодействие, делятся информацией, в том числе и об уровне привлекательности нашего региона в плане ведения бизнеса и инвестирования, наличие задолженности по контрактам перед ними способно сформировать негативный имидж нашего региона на территории отдельных субъектов Российской Федерации и в масштабе страны в целом.

Структура задолженности по предмету контракта между краевыми и муниципальными организациями имеет свои различия. Так, в структуре задолженности муниципальных органов выделяются расходы на коммунальные услуги (теплоэнергия, вода, электроэнергия и т.д.), обслуживание помещений, строительство и ремонт зданий (в том числе жилья по программе переселения из ветхого и аварийного жилья) различных коммуникаций, приобретение горюче-смазочных материалов, угля, здания под размещение муниципального учреждения, перевозку пассажиров и на разработку генеральных планов поселений, а также правил землепользования и застройки поселений. В свою очередь, краевые организации должны предпринимателям за коммунальные услуги, обслуживание помещений, медикаменты и изделия медицинского назначения, приобретение продуктов питания. Подавляющее большинство краевых организаций, являющимися должниками перед предпринимателями являются учреждениями здравоохранения.

В структуре задолженности по предмету контракта в муниципальном секторе бесспорным лидером является объем задолженности за коммунальные услуги. В указанной сфере не оплачено 358 контрактов, задолженность по ним составляет 270485,3 тыс. руб. В структуре задолженности краевых организаций лидирует категория иных расходов - 853 контракта, заключенных на 761858,1 тыс. руб., задолженность по ним

составляет 345938,8 тыс. руб. По взысканию указанной задолженности принято 100 решений судов на общую сумму 71166,0 тыс. руб. Сводная информация по данному вопросу представлена в табл. 2, рис. 6-7.

**Таблица 2 - Структура задолженности по предмету контракта
(в тыс. руб.)**

Вид организации	Предмет контракта	Количество контрактов	Сумма контрактов	Сумма долга по контрактам	Судебное взыскание	
					Количество решений судов о взыскании	Сумма ко взысканию по решению суда
Краевые организации	Коммунальные услуги	28	20231,9	8066,9	7	1862,0
	Обслуживание помещений	24	1879,6	1695,8	1	262,9
	Медикаменты и изделия медицинского назначения	41	3877,3	2071,8	-	-
	Продукты питания	3	379,3	276,9	-	-
	Иное	856	766883,9	347300,8	100	71166,0
Муниципальные организации	Коммунальные услуги	358	420905,2	270485,3	74	28623,3
	Обслуживание помещения	39	77523,9	36317,1	9	14719,1
	Ремонт, строительство	11	127476,3	10207,0	2	5241,1
	Перевозка пассажиров	1	1544,4	141,2	-	-
	Приобретение ГСМ, угля, зданий	6	18410,9	1060,5	-	-
	Разработка генпланов, правил землепользования и застройки	14	2449,2	1909,5	-	-
	Иное	244	1518 743,0	268 682,8	73	161143,4

Рис. 6 Предмет контракта (краевые организации)

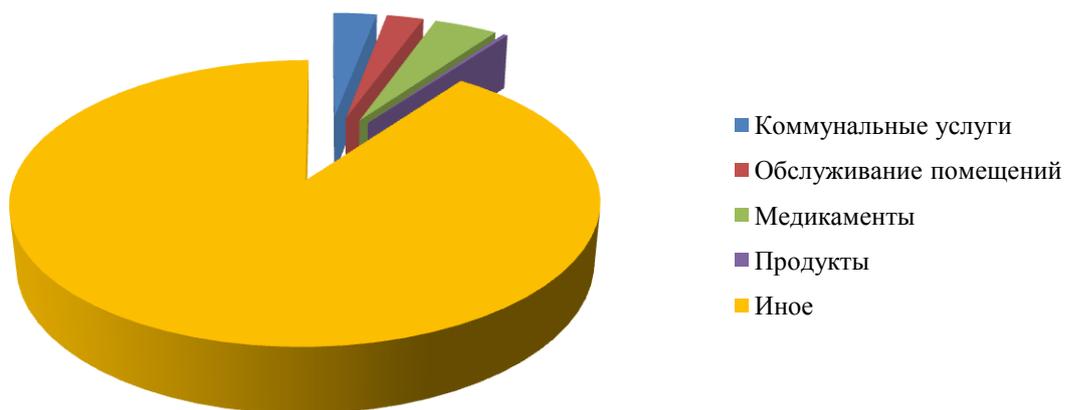
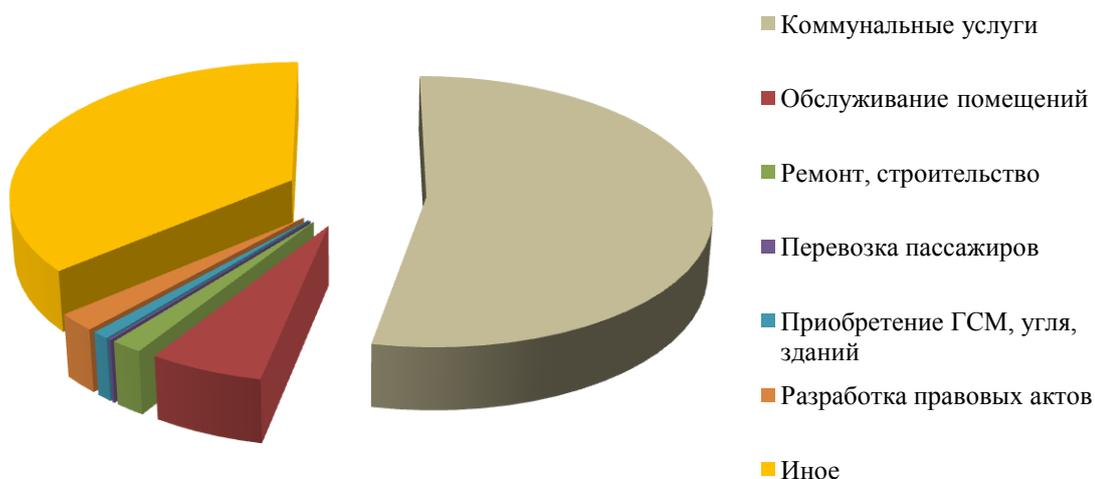


Рис. 7 Предмет контракта (муниципальные организации)

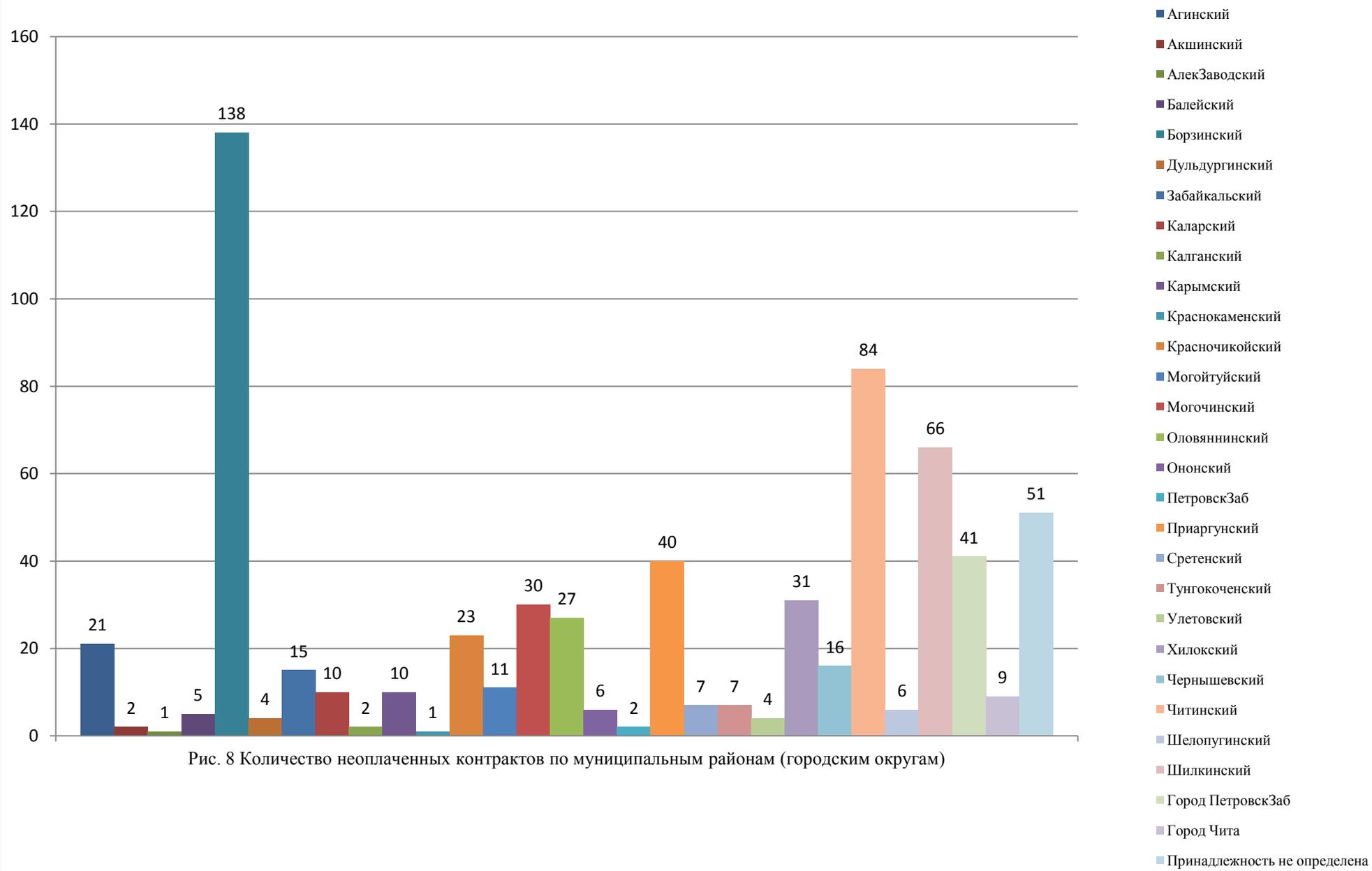


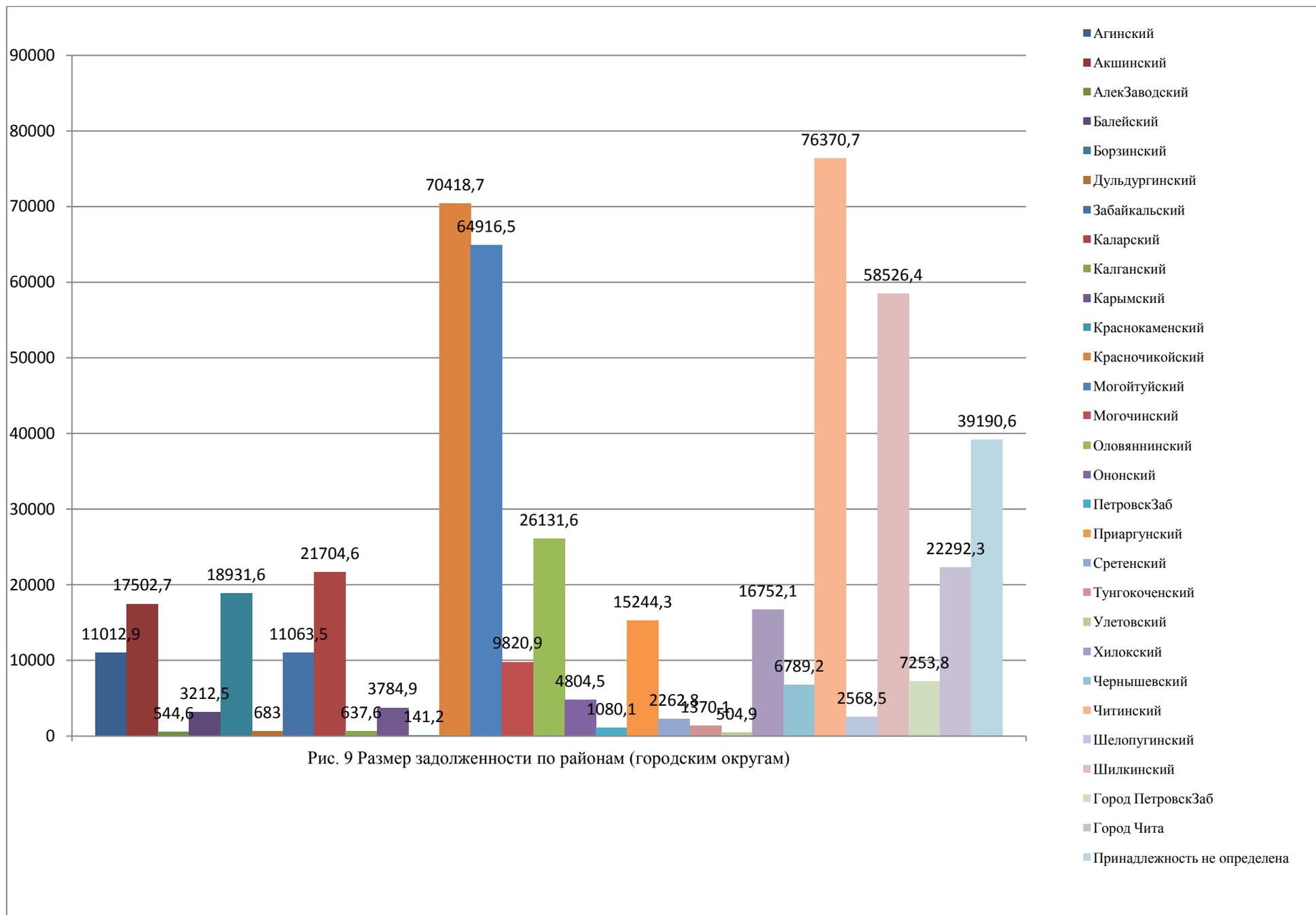
Распределение должников по муниципальным образованиям также неравномерно, показано в табл. 3.

Таблица 3 - Распределение задолженности по муниципальным районам и городским округам (в тыс. руб.)

№ п/п	Наименование муниципального района (городского округа)	Количество контрактов	Сумма контрактов	Сумма долга по контрактам	Судебное взыскание	
					Количество решений судов о взыскании	Сумма ко взысканию по решению суда

1.	Агинский	21	15786,1	11012,9	21	12565,3
2.	Акшинский	2	17502,7	17502,7	-	-
3.	Александрово-Заводский	1	5992,4	544,6	-	-
4.	Балейский	5	76656,3	3212,5	-	-
5.	Борзинский	138	62955,2	18931,6	45	6272,6
6.	Дульдургинский	4	683,0	683,0	-	-
7.	Забайкальский	15	21312,8	11063,5	2	1760,7
8.	Каларский	10	69640,2	21704,6	5	4498,5
9.	Калганский	2	1710,3	637,6	-	-
10.	Карымский	10	4729,3	3784,9	-	-
11.	Краснокаменский	1	1544,5	141,2	-	-
12.	Красночикойский	23	256448,6	70418,7	3	55855,6
13.	Могойтуйский	11	69878,5	64916,5	2	59828,0
14.	Могочинский	30	34304,6	9820,9	2	1033,3
15.	Оловянинский	27	109776,9	26131,6	5	3842,7
16.	Ононский	6	5976,0	4804,5	4	4101,7
17.	Петровск-Забайкальский	2	4005,1	1080,1	-	-
18.	Приаргунский	40	30548,3	15244,3	1	265,1
19.	Сретенский	7	13284,7	2262,8	-	-
20.	Тунгокоченский	7	2850,2	1370,1	-	-
21.	Улетовский	4	1573,4	504,9	-	-
22.	Хилокский	31	60429,6	16752,1	1	348,6
23.	Чернышевский	16	70615,3	6789,2	1	4075,1
24.	Читинский	84	122125,7	76370,7	26	29665,9
25.	Шелопугинский	6	4906,3	2568,5	-	-
26.	Шилкинский	66	372686,6	58526,4	19	9589,9
27.	ГО «Город Петровск-Забайкальский»	41	7253876,12	5952977,12	-	-
28.	ГО «Город Чита»	9	648374,2	22292,3	5	11107,1
29.	Принадлежность к району не определена	51	65614,6	29190,6	11	5211,5





Необходимо отметить, что сумма взысканной с муниципальных организаций муниципального района «Агинский район» задолженности по контрактам превышает размер задолженности на 14 % (задолженность по контрактам составляет 11012,9 тыс. руб., а взысканная судом задолженность составляет 12565,3 тыс. руб.), поскольку взысканы судебные и иные расходы, связанные с рассмотрением дела в суде. И это единственный район, в котором по всем контрактам имеются судебные решения о взыскании задолженности.

Лидером по количеству неоплаченных контрактов является муниципальный район «Борзинский район». Муниципальными организациями муниципальных образований, входящих в указанный район не оплачено 138 контрактов на общую сумму 18931,6 тыс. руб. Наименьшее количество неоплаченных контрактов у муниципального района «Александрово-Заводский район» и муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» - по 1 контракту. У организаций муниципального района «Акшинский район» всего 2 неоплаченных контракта, однако задолженности по ним составляет более 17 млн. руб. Лидерами по объему задолженности является городской округ «Город Петровск-Забайкальский» (81042,3 тыс. руб.), муниципальные районы: «Читинский район» (76370,6 тыс. руб.), «Красночикойский район» (70418,7 тыс. руб.) и «Могойтуйский район» (64916,5 тыс. руб.).

Анализ задолженности местных бюджетов

Данные о задолженности муниципальных образований формируются на протяжении 7 лет, при этом наибольший удельный вес приходится на последние три года – 87,41%, не считая обязательств, возникших в 2017 г. в этом случае задолженность составит 90,56%. Это соответствует динамике бюджетного процесса и принятию трехлетнего горизонта планирования бюджетного процесса. Данные отражены в табл.4.

Таблица 4 – Структура задолженности по годам

Год	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
2010	2	0,3
2011	4	0,6
2012	11	1,63
2013	47	6,91
2014	73	10,81
2015	131	19,4
2016	386	57,2
2017	21	3,15
Итого	675	100

При анализе субъектного состава задолженности перед предпринимательскими структурами, с которыми заключены контракты, видно превалирование доли юридических лиц, которые составляют 95,6% от общего числа. Учитывая наличие государственных учреждений среди субъектов задолженности, собственно коммерческих юридических структур среди указанной группы 86,4 %. Превалирование доли субъектов с ограничением ответственности – АО и ООО – 78,7 % говорит о заключении неисполненных впоследствии контрактов с основной группой предприятий, оказывающей массовые услуги и поставку коммерчески востребованных товаров. Среди них – предприятия ЖКХ, энергоснабжения, поставки продуктов питания.

Особое внимание следует обратить на наличие среди указанных групп индивидуальных предпринимателей и ЧОП. Данные структуры безусловно относятся к субъектам малого бизнеса, что определяет особенности формирования и использования их финансовых ресурсов. Неисполненные контракты в данном случае наносят гораздо больший урон финансовому состоянию этих структур, нежели в отношении корпоративного сегмента бизнеса, к которым относятся ПАО «ТГК-14», ООО «Коммунальник», ОАО «Читаэнергосбыт». Данные приведены в табл.5.

Таблица 5 – Структура задолженности по субъектам предпринимательства (ОПФ)

ОПФ	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
Акционерные общества	150	22,3
Государственные учреждения	47	6,7
Индивидуальные предприниматели	29	4,4
Муниципальные предприятия	35	5,2
Общества с ограниченной ответственностью	397	58,9
Частные охранные предприятия	17	2,5
Итого	675	100

Анализ по суммам возникшей задолженности, приходящейся на один неисполненный контракт, показал, что основная масса контрактов – до 1 млн. руб. С учетом паритета сумм, это незначительная задолженность по индивидуальным обязательствам, но учитывая характер формирования задолженности, где указанные суммы приходятся на малый и средний

бизнес, можем констатировать значительную финансовую нагрузку на субъекта предпринимательства.

Фактически, речь идет о том, что индивидуальные предприниматели, заключая контракт с органами местного самоуправления (далее - МСУ), отвлекают свои средства, а, зачастую, и суммы привлеченного финансирования для исполнения контракта. Неисполнение обязательств перед ними ведет к выхолащиванию средств из оборота и нарушению финансового цикла их деятельности. В силу распределения полномочий по финансированию расходов бюджета, на малый бизнес в большей степени влияет неисполнение контрактов, заключенных с учреждениями сферы образования и органами МСУ в этой сфере. Данные приведены в табл. 6.

**Таблица 6 – Структура по суммам задолженности
(контрактов со значимыми суммами – 667)**

Сумма задолженности, тыс.руб.	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Общая сумма по группе контрактов, тыс.руб.	Удельный вес в общей задолженности
1 – 100	221	8736297,17	1,48%
101 – 200	101	14640633,92	2,48%
201 - 300	55	13743205,19	2,33%
301 – 400	59	20378022,23	3,46%
401 – 500	32	14515227,47	2,46%
501 – 600	28	14961570,46	2,54%
601 – 700	15	9811004,02	1,66%
701 – 800	21	15556400,95	2,64%
801 – 900	9	7610055,52	1,29%
901 – 1000	10	9589866,77	1,63%
1001 – 1100	10	10506189,47	1,78%
1101 – 1200	7	8048823,21	1,37%
1201 - 1300	8	10071475,81	1,71%
1301 – 1400	6	8214816,52	1,39%
1401 – 1500	7	10283203,97	1,75%
1501 – 1600	8	12490915,94	2,12%
1601 – 1700	6	10263636,77	1,74%
1701 – 1800	2	3649236,83	0,62%
1801 – 2000	4	7847822,73	1,33%
2001 – 3000	18	45600025,79	7,74%
3001 – 4000	11	38822645,46	6,59%
4001 – 5000	6	25776975,49	4,37%
5001 - 6000	4	22280044,56	3,78%
6001 – 7000	8	52917815,79	8,98%
7001 и выше	11	192938939,18	32,74%
Итого	667	589254851,22	100,00%

Анализ задолженности федерального бюджета

За исследуемый период перед субъектами предпринимательства сложилась и сумма задолженности федерального бюджета. В этом случае срок неисполнения контрактных обязательств распространяется на трехлетний период исполнения бюджета, что соответствует бюджетному процессу в Российской Федерации. Всего не исполнено 30 контрактов, большая доля которых приходится на 2016-2017 годы данные приведены в табл. 7.

Таблица 7 – Структура задолженности по годам

Год	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
2014	2	6,6
2015	1	3,3
2016	20	66,7
2017	7	23,4
Итого	30	100

Оценка субъектного состава задолженников показывает, что 60% приходится на государственное учреждение – Краевого государственное учреждение «Читинская база авиационной охраны лесов», которое финансируется из федерального бюджета. В период повышенной пожароопасности заключенные контракты формируют долг и перед индивидуальными предпринимателями, и перед иными субъектами бизнеса. Данные приведены в табл. 8.

Таблица 8 – Структура задолженности по субъектам предпринимательства (ОПФ)

ОПФ	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
Акционерные общества	3	10
Государственные автономные учреждения	1	3,3
Индивидуальные предприниматели	3	10
Общества с ограниченной ответственностью	5	16,7
Государственные бюджетные учреждения	18	60

ОПФ	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
Итого	30	100

Большая сумма контрактов не исполнена на сумму до 1 млн. руб., и это долг перед АО «Аэропорт-Чита» и рядом индивидуальных предпринимателей. Данные приведены в табл. 9.

Таблица 9 – Структура по суммам задолженности (контрактов со значимыми суммами – 30)

Сумма задолженности, тыс.руб.	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Общая сумма по группе контрактов, тыс.руб.	Удельный вес в общей задолженности
100 – 1000	11	4616553	5,14%
1001 – 2000	4	6729378	7,49%
2001 – 3000	6	15884318	17,68%
3001 – 5000	4	15232018	16,96%
5001 – 10000	4	27364176	30,47%
10001 и выше	1	19992134,5	22,26%
Итого	30	89818577,5	100,00%

Анализ задолженности Фонда ОМС

Особое место в задолженности занимает Фонд ОМС. Созданный в целях исполнения федерального законодательства в сфере реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования, Фонд заключает контракты в целях финансирования медицинской помощи через учреждения здравоохранения. Количество неисполненных контрактов по ОМС – 124. Данные приведены в табл. 10.

Таблица 10– Структура задолженности по годам

Год	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
2013	1	0,8
2014	14	11,2
2015	16	12,8
2016	42	34,4
2017	51	40,8
Итого	124	100

В структуре задолженности наибольший удельный вес занимают общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества, что

составляет 89,5 %. Основными являются суммы задолженности перед АО НПК «Катрен» - по 35 контрактам, а также по контрактам на поставку лекарственных препаратов и медицинских товаров перед ООО. Данные представлены в табл. 11.

Таблица 11 – Структура задолженности по субъектам предпринимательства (ОПФ)

ОПФ	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
Акционерные общества	37	29,8
Индивидуальные предприниматели	5	4,1
Общества с ограниченной ответственностью	74	59,7
Государственные бюджетные учреждения	8	6,4
Итого	124	100

В структуре сумм задолженности наибольший удельный вес занимают контракты с объемом задолженности до 1 млн. руб. Три наиболее дорогостоящих контракта заключены с АО НПК «Катрен» и ООО «Бада-Уголь» ЦРБ Нерчинского и БалеЙского районов. Данные приведены в табл. 12.

Таблица 12 – Структура по суммам задолженности (контрактов со значимыми суммами – 124)

Сумма задолженности, тыс.руб.	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Общая сумма по группе контрактов, тыс.руб.	Удельный вес в общей задолженности
1 – 100	77	2746480	13,80%
101 – 500	34	7235322	36,35%
501 – 1000	10	6337568	31,84%
1001 – 2000	3	3586860	18,02%
Итого	124	19906230	100,00%

Анализ задолженности бюджета субъекта Российской Федерации

Задолженность перед субъектами предпринимательства формируется на протяжении последних пяти лет, причем, 75,8 % приходится на последние два года. Общая сумма контрактов, по которым не выполнены обязательства,

составляет более 75,8 % от общей суммы – 798 заключенных и неисполненных контрактов. Данные приведены в табл. 13.

Таблица 13 – Структура задолженности бюджета субъекта Федерации по годам

Год	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
2012	1	0,125
2013	4	0,5
2014	16	2,0
2015	192	24,061
2016	413	51,754
2017	172	21,56
Итого	798	100

Рассмотрев предоставленные данные по субъектному составу, видим, что преобладающая доля неисполненных обязательств приходится на корпоративный сегмент – 86,97 %, среди которых общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества. Оценивая основного должника по ведомственной принадлежности, видим, что это Министерство здравоохранения Забайкальского края – 707 из 798 неисполненных контрактов, причем, более 300 из них приходится на ГКУЗ «Краевая клиническая психиатрическая больница имени В.Х.Кандинского». Данные приведены в табл. 14.

Таблица 14 – Структура задолженности по субъектам предпринимательства (ОПФ)

ОПФ	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Удельный вес в общей сумме неисполненных контрактов
Акционерные общества	233	29,2
Государственные учреждения	10	1,25
Индивидуальные предприниматели	45	5,64
Казенные предприятия, автономные учреждения	13	1,63
Общества с ограниченной ответственностью	461	57,77
Унитарные предприятия	36	4,51
Итого	798	100

В части оценки сумм задолженности перед субъектами, видим, что присутствует очевидное превалирование неисполненных сумма контрактов по суммам свыше 6 млн. руб. 23,04 %. В основном они связаны с оплатой услуг по ликвидации пожароопасной ситуации в Забайкальском крае. При этом оценивая удельный вес контрактов до 1 млн. руб., видим, что их доля свыше 46,98 %. И эти контракты обеспечивают жизнедеятельность большинства учреждений здравоохранения Забайкальского края. Данные приведены в табл.15.

**Таблица 15 – Структура по суммам задолженности
(контрактов со значимыми суммами – 797)**

Сумма задолженности, тыс.руб.	Количество контрактов, по которым возникла задолженность	Общая сумма по группе контрактов, тыс.руб.	Удельный вес в общей задолженности
1 – 100	413	16532979,13	6,65%
101 – 200	155	23201781,11	9,33%
201 - 300	80	19528122,29	7,86%
301 – 400	41	14328823,98	5,76%
401 – 500	30	13375115,9	5,38%
501 – 600	9	4912461,91	1,98%
601 – 700	14	9187152,9	3,70%
701 – 800	10	7492383,97	3,01%
801 – 900	5	4393458,38	1,77%
901 – 1000	4	3830401,5	1,54%
1001 – 1100	3	3149219	1,27%
1101 – 1200	4	4626546,5	1,86%
1201 - 1300	4	5052254,55	2,03%
1301 – 1400	3	4044536,53	1,63%
1401 – 2000	6	10269469,53	4,13%
2001 – 3000	6	17044853,14	6,86%
3001 – 4000	2	6213406,52	2,50%
4001 – 5000	3	13122039,23	5,28%
5001 - 6000	2	10990091,65	4,42%
6001 – и выше	4	57259300,67	23,04%
Итого	797	248554398,39	100,00%

Необходимо отметить, что наличие задолженности бюджета перед предпринимателями ставит их в крайне сложное положение, поскольку не получая средства за выполненные работы (услуги), поставленные товары, субъекты предпринимательской деятельности не имеют возможности вовремя и в полном объеме осуществить обязательные платежи в бюджет (налоги, сборы и др.), а также выплатить заработную плату своим работникам. Подобный «замкнутый круг» все чаще приводит к привлечению

субъектов предпринимательства, особенно, малого и среднего предпринимательства к ответственности в виде штрафов, недоимок, а также привлечению руководителей к уголовной ответственности за невыплату заработной платы работникам. Впоследствии ситуация может приводить к банкротству предпринимателя.

Кроме того, неоплата исполненных контрактов значительно снижает налоговый потенциал региона, поскольку растущая дебиторская задолженность по госконтрактам у субъектов хозяйствования ведет к снижению финансовых возможностей своевременно и в полном объеме рассчитаться по налоговым платежам.

Сложившаяся ситуация также негативно влияет на инвестиционный потенциал края. Поскольку по своей сути задолженность бюджетов края и муниципалитетов по соответствующим контрактам представляет собой неправовую форму практически безвозмездного кредитования государства и муниципальных образований со стороны бизнеса, что, безусловно, является порочной практикой.

Одним из механизмов, предусмотренных главой 9 Налогового кодекса Российской Федерации, которые призваны улучшить положение субъектов предпринимательства в ситуации наличия перед ними задолженности бюджета, является изменение срока уплаты налогов, сборов, пеней, штрафов и страховых взносов на срок, не превышающий одного года, в форме отсрочки или рассрочки при наличии оснований, предусмотренных статьей 64 НК РФ. Отсрочка или рассрочка по уплате федеральных налогов в части, зачисляемой в федеральный бюджет, может быть представлена на срок более одного года, но не превышающий трех лет.

Однако по данным Управления Федеральной налоговой службы по Забайкальскому краю статистика предоставления указанной отсрочки (рассрочки) показывает неэффективность этого института.

Так, за предоставлением указанной льготы в 2015 году обратились 8 юридических лиц (в том числе 7 бюджетных учреждений), по этим обращениям не принято ни одного положительного решения. В 2016 году обратилось 7 юридических лиц (в том числе 2 бюджетных учреждения), льгота была предоставлена 2 заявителям. В 2017 году по состоянию на 01 октября за предоставлением льготы обратилось 17 юридических лиц (из них 10 бюджетных учреждений), отсрочку (рассрочку) уплаты налогов не получил ни один заявитель. При этом налоговый орган указывает, что из 13 заявлений, поданных юридическими лицами, не являющимися бюджетными учреждениями, 5 налогоплательщиков в качестве основной причины обращения указали отсутствие возможности своевременно исполнить обязанность по уплате налоговых платежей по причине наличия задолженности по государственным (муниципальным) контрактам. Индивидуальные предприниматели с заявлением о предоставлении указанной льготы за обозначенный период не обращались.

Основным фактором, препятствующим обращению предпринимателей за предоставлением указанной льготы, является установленный законодательством о налогах набор документов, необходимых для рассмотрения вопроса о предоставлении отсрочки (рассрочки) уплаты налоговых платежей. В состав документов, обосновывающих размер задолженности по контрактам, по требованию налогового органа могут входить и документы об имуществе, которое может быть предметом залога, поручительство либо банковская гарантия. То есть положительное решение о предоставлении отсрочки (рассрочки) налоговых платежей без соответствующего обеспечения не может быть принято.

Таким образом, поскольку предприниматели не всегда имеют возможность представить налоговому органу обеспечение выполнения обязанности по уплате налоговых платежей, они не обращаются за предоставлением этой льготы, а обратившимся налоговые органы отказывают в ее предоставлении. Из указного следует, что механизм предоставления отсрочки (рассрочки) налоговых платежей предпринимателями, перед которыми имеет задолженность бюджета, является неэффективным механизмом защиты прав предпринимателей, не обеспечивает возможность реальной компенсации финансовых потерь предпринимателей и нуждается в кардинальном изменении.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать следующие объективные выводы:

1. Общая сумма контрактов с неисполненными обязательствами на 1 июля текущего года превалирует в категории до 1 млн. руб., причем как в обязательствах муниципальных бюджетов, так и бюджета Забайкальского края. При этом доля корпоративного сегмента в заключенных контрактах значительно выше, чем других структур, включая индивидуальных предпринимателей и государственные учреждения. Это связано с возможностью перераспределения ресурсов между секторами экономики и снижению бюджетных рисков.

2. Большая сумма контрактов – в целом по задолженности перед субъектами бизнеса более 80 % – имеет сумму до 1 млн.руб. С учетом стоимости обязательств и объемов финансирования по каждой статье расходов бюджета это говорит о значительной дифференциации, при этом можно говорить и о массовом выхолащивании денег из корпоративного сектора экономики помимо выполнения ими обязательств перед бюджетом. В этом случае наибольшим рискам подвержен сектор индивидуального предпринимательства, так как в оборот вовлечены не только средства для ведения бизнеса, но и личное имущество предпринимателя. При этом для корпоративного сегмента риск еще более глобален, так как для восполнения средств оборота при выпадающем доходе – а это при нормальной доле прибыли свыше 20 % – им приходится обращаться для восполнения средств в кредитные структуры, что ведет к удорожанию средств в обороте на 20-25 % (в зависимости от стоимости заемного ресурса для каждой конкретной

организации). А бремя невыполненных обязательств перекладывается, в конечном итоге, на конечного потребителя.

3. Налоговый и инвестиционный потенциал региона значительно снижается, поскольку растущая дебиторская задолженность по государственным и муниципальным контрактам у субъектов хозяйствования ведет к снижению финансовых возможностей своевременно и в полном объеме рассчитаться по налоговым и иным обязательным платежам в бюджет, а также осуществлять инвестирование средств в новые проекты. Большинство субъектов вынуждены решить вопрос о присутствии на рынке не в пользу бизнеса, что приводит к ликвидации предприятий и ИП.

4. Критическая ситуация складывается в сфере выполнения контрактов, заключенных Министерством здравоохранения Забайкальского края, а также учреждениями здравоохранения. Согласно бюджета 2016 г. общая сумма расходов составляла 2104067,2 млн. руб., а сумма неисполненных контрактов – 406,9 млн. руб. – более 2 % от текущих расходов бюджета. При этом большая их доля приходится на ГКУЗ «Краевая клиническая психиатрическая больница имени В.Х.Кандинского» по контрактам по строительству и вводу в эксплуатацию данного объекта.

Таким образом, погашение задолженности по государственным (муниципальным) контрактам, недопущение ее возникновения в будущем является одним из важнейших направлений работы органов государственной власти региона на современном этапе, способствующей повышению инвестиционной привлекательности, формированию положительного имиджа региона. Без ее проведения исключается гармоничное развитие края.

В связи с указанным, предлагаю:

1. Рассмотреть указанную проблему на заседании Совета по улучшению инвестиционного климата, взаимодействию с инвесторами и развитию государственно-частного партнерства в целях поиска пути решения.

2. Создать соответствующую комиссию, состоящую из представителей заинтересованных исполнительных органов государственной власти Забайкальского края, органов местного самоуправления, органов прокуратуры, территориальных органов федеральных органов власти, представителей бизнес-сообщества края, других заинтересованных органов и должностных лиц. Эта комиссия должна определить полный объем задолженности, механизмы ее гашения, а также осуществлять контроль эффективности действий уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления по оплате задолженности.

3. Разработать и реализовать план погашения задолженности бюджетов всех уровней перед субъектами предпринимательской деятельности по исполненным государственным и муниципальным контрактам, поскольку объем сложившейся задолженности по государственным (муниципальным) контрактам свидетельствует о невозможности его единовременного погашения (соответствующее предложение ранее направлено

Уполномоченным на рассмотрение в Министерство экономического развития Забайкальского края).

4. Рассмотреть совместно с Законодательным Собранием Забайкальского края и заинтересованными органами государственной власти края возможность изменения федерального законодательства, предусматривающего:

- освобождение от ответственности субъектов предпринимательской деятельности за неуплату в срок обязательных платежей, если на момент просрочки этих платежей перед ними имелась неисполненная задолженность бюджета;

- изменение процедуры предоставления отсрочки (рассрочки) уплаты налогоплательщиком обязательных платежей в бюджет (налоги, страховые платежи и т.д.), в том числе сокращение перечня документов, необходимых для предоставления льготы и увеличение срока отсрочки (рассрочки) до момента полного погашения обязательств бюджета перед предпринимателем по соответствующим контрактам.

Уполномоченный по защите
прав предпринимателей в
Забайкальском крае



В.В.Бессонова

При подготовке настоящего специального доклада использованы следующие материалы:

- экспертное заключение по суммам задолженности бюджетов всех уровней по государственным и муниципальным контрактам перед субъектами предпринимательства, подготовленного экспертом пробопо, кандидатом экономических наук, доцентом И.М.Кичигиной;

- письмо Министерства финансов Забайкальского края от 27 июля 2017 года № 11/2-08-377 о состоянии задолженности по государственным и муниципальным контрактам (по состоянию на 01 июля 2017 года);

- письмо Министерства экономического развития Забайкальского края от 01 августа 2017 года № 03-27-4381 по вопросу задолженности по государственным контрактам;

- письмо Министерства здравоохранения Забайкальского края от 14 августа 2017 года № 8497 о задолженности медицинских организаций Забайкальского края по государственным контрактам;

- письмо Управления Федеральной налоговой службы по Забайкальскому краю от 02 октября 2017 года № 212-33/15488@ по вопросу применения отсрочки (рассрочки) уплаты налоговых и иных обязательных платежей;

- письмо Прокуратуры Забайкальского края от 21 августа 2017 года № 07-1-47-2017 по результатам прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты прав предпринимателей;

- письмо Прокуратуры Забайкальского края от 27 июля 2017 года № 07-1-28-2017 по вопросам задолженности бюджета Забайкальского края и бюджетов муниципальных образований по государственным и муниципальным контрактам;

- письмо Управления Федерального казначейства по Забайкальскому краю от 26 июля 2017 года № 91-09-20/966 с информацией по исполнительным листам, предъявленным к учреждениям, финансируемы из бюджета Забайкальского края.