

С Ч Е Т Н А Я П А Л А Т А К Ы Р Г Ы З С К О Й Р Е С П У Б Л И К И

**Отчет
об аудите исполнения республиканского
бюджета за 2017 год**

Б И Ш К Е К - 2018

Основание для проведения аудита: приказ СП КР от 1 марта 2018 года №10-2/31.

Объекты аудита: Минфин и его подведомственные подразделения: Центральное казначейство, Государственное агентство по управлению бюджетными кредитами, Департамент драгоценных металлов, Департамент государственных закупок, Учебный центр.

Цель аудита: Аудит исполнения республиканского бюджета.

Период аудита: с 01.01.2017 года по 31.12.2017 года.

Исполнение предписаний и рекомендаций Счетной палаты по результатам предыдущих аудитов

По результатам аудита за 2015 год из 17 пунктов предписания Счетной палаты исполнено 10 пунктов, частично исполнено - 6, не исполнен 1 пункт.

Из подлежащей восстановлению в бюджет суммы 132034,1 тыс. сомов, восстановлено 78996,2 тыс. сомов, остаток невосстановленной суммы составляет 53037,9 тыс. сомов.

По результатам аудита за 2016 год из 21 пункта предписания Счетной палаты исполнено 12 пунктов, частично исполнено – 8, не представлена информация по 1 пункту.

Из подлежащей восстановлению в бюджет суммы 10196,2 тыс. сомов, восстановлено 3818,2 тыс. сомов, остаток невосстановленной суммы составляет 6378,0 тыс. сомов.

Из 23 пунктов рекомендаций Счетной палаты исполнено 7 пунктов, частично исполнено – 4, на исполнении – 4, отсутствует информация и представлены возражения по 8 пунктам.

Анализ основных макроэкономических тенденций Кыргызской Республики и соблюдения ключевых количественных параметров НСУР

Номинальный объем ВВП в 2017 году сложился на уровне 520,9 млрд. сомов или с отставанием от ожидаемого уровня в НСУР на 17,3% (109,0 млрд. сомов). ВВП на душу населения составил 87,7 тыс. сомов или 1272,5 долл.США. Отношение дефицита бюджета к ВВП по отчетным данным Минфина составило 3,1 %, государственного внешнего долга - 54,4 %, приблизившегося к целевому ориентиру НСУР на 5,6 %.

Реальный темп прироста ВВП от уровня 2016 года составил 4,6 %, что выше целевого ориентира на 1,1 %.

Индекс потребительских цен составил 3,7 %, превысив целевое значение на 0,2 %. Дефлятор ВВП сложился на уровне 4,6 % или выше целевого значения на 0,3 %.

Не достигнуты целевые ориентиры по социальным показателям: как снижение уровня бедности на 0,2 %, средней номинальной заработной платы на 112,2 сома, расчетного прожиточного минимума на 61,3 сома.

Дефицит государственного бюджета по отношению к ВВП в 2017 году снизился относительно 2016 года на 1,2 % и сложился на уровне 3,2 %.

Несмотря на снижение уровня дефицита к ВВП на 1,2 %, темпы его роста остаются низкими относительно темпа роста государственного долга, составляющего 13,2 %.

О реализации намерений, согласованных с МВФ

Согласно Отчету о ходе выполнения количественных критериев реализации и ориентировочных целевых показателей (далее - ОЦП) на конец 2017 года не выполнена позиция “Минимальный уровень сбора налогов”. По структурно-контрольным показателям не выполнены 3 позиции.

Так, в 2017 году по ОЦП план по налогам не выполнен на 2734,0 млн. сомов.

Ставки акцизного налога на алкогольную и табачную продукцию со странами ЕАЭС не гармонизированы; учетно-контрольные марки для производимых внутри страны товаров не введены; предложение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики о введении налога на роскошь применительно к объектам недвижимости не представлено.

Тем самым, невыполнение мероприятий по налоговой политике и налоговому администрированию не позволило обеспечить дополнительное поступление в бюджет 2017 года расчетно 1376,8 млн. сомов.

Оценка выполнения ориентиров Бюджетной резолюции Кыргызской Республики¹

Предусмотренная Бюджетным кодексом Кыргызской Республики структура бюджетной системы республики, включающая республиканский бюджет, бюджет Социального фонда, бюджет ФОМСа и местные бюджеты, не введена в действие. В 2017 году не обеспечено самостоятельное формирование и исполнение бюджета ФОМСа. Администрирование ресурсов бюджета Социального фонда продолжается вне системы Казначейства.

Не реализованы ориентиры Бюджетной резолюции соответствующими органами государственной власти по:

- социальной сфере в части совершенствования системы оказания социальных услуг за счет оптимизации бюджетной политики в области государственного пенсионного и обязательного медицинского страхования с соблюдением их прозрачности;

- разделению сфер ответственности государства, частного сектора и получателей услуг при финансировании сфер образования и здравоохранения;

¹ Утверждена постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12.05.2016 года №505-VI

- финансовой децентрализации местных бюджетов с расширением права самостоятельного управления финансовыми ресурсами и разработки методологии регионального финансово-экономического прогнозирования на средне/долгосрочные периоды;

- улучшению системы управления государственным долгом, сокращению его уровня и контроля за состоянием государственного долга в связи с отсутствием надежного учета внешнего долга и несоответствием его размера во внутренних статистических отчетностях.

Введено 134 новых объекта на 3902,6 млн. сомов вопреки ориентиру ужесточения бюджетной политики в части направления бюджетных инвестиций в первоочередном порядке на завершение ранее начатых внутренних инвестиционных проектов с учетом оценки эффективности реализации инвестиционного проекта.

Не поступили в доход бюджета прогнозные поступления дивидендов от государственного пакета акций золотодобывающей компании Центерра Голд Инк на сумму свыше 600,0 млн. сомов.

О структуре Отчета об итогах исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2017 год

Отчет об итогах исполнения республиканского бюджета за 2017 год составлен в соответствии с Инструкцией о процедурах уполномоченного государственного органа по прогнозированию и исполнению бюджета по ведению учета и отчетности².

В отчете об исполнении бюджета за 2017 год отсутствует информация, предусмотренная статьей 116 Бюджетного кодекса:

- об использовании Государственного бюджетного резерва и резервных фондов Президента, Торага Жогорку Кенеша и Премьер-министра Кыргызской Республики;
- о состоянии кредиторской и дебиторской задолженности бюджетных учреждений;
- об объективных и субъективных отклонениях по исполнению республиканского бюджета.

При этом, согласно Приложению 2 к Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы», прогноз консолидированного бюджета Кыргызской Республики включает прогнозные параметры по доходам и расходам по бюджету Социального фонда Кыргызской Республики.

В этой связи, следовало сформировать отчет об исполнении бюджета сектора государственного управления.

² Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 августа 2017 года №488

Анализ достоверности данных Отчета об исполнении государственного бюджета Кыргызской Республики за 2017 года и Сводного отчета баланса Главной книги по государственному бюджету

Поступления и расходование денежных средств по ПГИ, включенные в Отчет об исполнении республиканского бюджета, не подтверждены актами сверок с коммерческими банками, в которых открыты расчетные счета для обслуживания операций по ПГИ. Отклонение между данными Отчета об исполнении республиканского бюджета и Сводного баланса Главной книги составляют по:

- «Доходам» на 26133,2 млн. сомов, из которых 5666,6 млн. сомов - гранты по ПГИ и 20466,6 млн. сомов по активам и обязательствам, поступившие на расчетные счета, открытые в соответствующих коммерческих банках,
- «Потокам денежных средств в связи с вложениями в нефинансовые активы» и «Потокам денежных средств в связи с операциями по финансированию» на 27889,4 млн. сомов, являющихся расходами по ПГИ, осуществленных с расчетных счетов, открытых в соответствующих коммерческих банках.

Исполнение основных параметров республиканского бюджета

Республиканский бюджет на 2017 год утвержден по доходам в сумме 139,9 млрд. сомов, расходам – 161,3 млрд. сомов, с предельным размером дефицита 21,4 млрд. сомов³.

Исполнено по доходам в сумме 134,7 млрд. сомов или на 96,3% и расходам в сумме 152,1 млрд. сомов или на 94,3%.

Предельный размер дефицита республиканского бюджета за 2017 год сложился в сумме 17,4 млрд. сомов или ниже прогноза на 4,0 млрд. сомов.

Источники покрытия дефицита бюджета сформированы на 21,6 млрд. сомов, из них средства внешнего финансирования - 17,6 млрд. сомов и внутреннего финансирования - 4,0 млрд. сомов.

При этом, в составе внутреннего финансирования использованы:

- выпуск ценных бумаг – 7,4 млрд. сомов;
- кредиты, ссуды и займы (-) 8,1 млрд. сомов;
- остатки средств на начало года - 4,7 млрд. сомов, из них специальные средства 3,0 млрд. сомов.

В то же время, не отражены в доходах бюджета 1276,4 млн. сомов, из них:

- поступившая финансовая помощь в сумме 2035,0 тыс.долл.США (140,1 млн. сомов) в связи с отсутствием методики учета технической помощи;

³ Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы»

- аккумулированные на накопительном счете в НБКР возвратные средства от КИКБ - 4,7 млн. евро (387,7 млн. сомов);

- 7,0 млн. долл. США (481,6 млн. сомов), поступившие ОФ “Фонд поддержки онкологической службы” в рамках стратегического Соглашения по охране окружающей среды и развитию инвестиций, подписанного между Правительством Кыргызской Республики и компанией Центерра Голд Инк;

- проценты от размещения целевого срочного банковского депозита - 6,5 млн. сомов;

- незакрытие специальных счетов бюджетных учреждений, не включенных в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями с остатками на 77,5 млн. сомов;

- выделенные из Президентского фонда социальной защиты и поддержки на оказание финансовой поддержки Госстрою для завершения ремонтно-строительных работ ряда объектов 183,0 млн. сомов.

Незачислены на ЕКС средства на 2232,8 млн. сомов и 1,5 тыс. рос. рублей, из них:

- 9,7 млн. долл. США (667,4 млн. сомов) и 1,5 тыс. рос. рублей, находящиеся вне системы Казначейства, отраженные в государственном балансе за 2017 год в остатках на счетах в коммерческих банках на 01.01.2018 года;

- 1541,4 млн. сомов неосвоенных средств на счетах проектов, открытых вне ЕКС, а также 24,0 млн. сомов на их процентных счетах.

Возможные потери республиканского бюджета, связанные с реализацией активов из-за отсутствия залогового обеспечения по долгам, а также стоимостью залогового имущества ниже суммы задолженности по 7 субъектам составили 2613,1 млн. сомов.

Проведенная реструктуризация задолженности энергетических компаний привела к недопоступлениям средств в доходную часть бюджета по погашению долговых обязательств и обременению расходной части бюджета, поскольку в соответствии с обязательствами по кредитным соглашениям погашение платежей осуществляется согласно графиков.

При остатках неосвоенных средств на конец 2017 года на 856,0 млн. сомов, вследствие неполных заявок ГРБС, допущено неисполнение расходов по защищенным статьям на 992,5 млн. сомов. Возможными причинами служат завышение плановых потребных бюджетных ассигнований, финансирование в конце года, несвоевременное проведение процедур государственных закупок, не должный контроль над выполнением договорных условий по освоению капитальных вложений и другие факторы.

Органами местного самоуправления нарушен пункт 3 статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы» в связи с неполным

финансированием расходов по коммунальным расходам и образованием кредиторской задолженности в сумме 131,0 млн. сомов.

Из-за некачественного выполнения обязательств с Евросоюзом (грант «Контракт на реформу сектора: социальная защита в Кыргызской Республике»); АБР (грант «Поддержка сектора образования»); Всемирным банком («Операция в поддержку политики развития (ОППР)» недопоступила программная помощь на 2188,2 млн. сомов.

Сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей сложились на 19,1 млн. сомов, остатки средств в расчетах на 60,0 млн. сомов или в целом на 79,1 млн. сомов (*в ходе аудита восстановлено 0,8 млн. сомов, см. приложение*).

Установлены возможности сокращения расходов бюджета на обналичивание денежных средств за счет полного перевода на платежные карты «Зарплатные проекты» (учителей, военнослужащих, сотрудников отдельных государственных органов), выплат на командировочные расходы, подотчетных сумм, компенсаций взамен продовольственного пайка и поднаем жилья и др.

Объем обязательного бюджетного резерва (оборотная кассовая наличность) на начало 2017 года составил 1707,0 млн. сомов или ниже требуемой потребности согласно пункта 3 статьи 110 Бюджетного кодекса месячного объема фонда оплаты труда (3074,1 млн. сомов) в 1,8 раза. В то же время, в связи с заниженным утверждением Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы» объема оборотной кассовой наличности (150,0 млн. сомов) в 20 раз, имеется фактическое превышение в 11,4 раза.

Процесс составления и утверждения республиканского бюджета в целом продолжает осуществляться в соответствии с контрольными цифрами, рассчитываемыми на основе базовых показателей предыдущих лет. Программные бюджеты формируются, но фактически не выполняются, что сказывается на качестве управления бюджетными средствами.

Не проводится оценка эффективности бюджетных программ по достижению индикаторов результативности. Отсутствует взаимосвязь между выделенными из бюджета средствами на конкретные программы и достигнутыми результатами по ним.

Не исполнены п.5 и п.6 статьи 106 Бюджетного кодекса в части перевода Департамента лекарственного обеспечения и медицинской техники на финансирование из республиканского бюджета.

Кассовое исполнение республиканского бюджета

В течение года санкционировалось проведение кассовых расходов распорядителями кредитов при недостаточной сумме средств на ЕКС, в результате в течение августа-ноября 2017 года допущены финансовые разрывы между ресурсной и расходной частями республиканского бюджета

(отрицательные сальдо ресурсов) в интервале от 904,0 млн. сомов до 1722,3 млн. сомов.

Кассовое исполнение расходов республиканского бюджета в такие периоды осуществлялось за счет общих остатков средств на ЕКС (средств специальных счетов и ресурсов местного бюджета). В соответствии с п.1 и п.2 статьи 113 Бюджетного кодекса, при временном превышении расходов бюджета над объемами поступлений доходов в пределах текущего бюджетного года, вводятся кассовые ограничения объемов кассовых выплат на основании Порядка, установленного Правительством. Однако, Правительством не установлен порядок введения кассовых ограничений при временном превышении расходов бюджета над объемами поступлений доходов в пределах текущего бюджетного года⁴ и Центральным казначейством предусмотренные Положением о порядке формирования и ведения кассового плана республиканского бюджета Кыргызской Республики⁵ официальные решения о приостановлении кассовых выплат по исполнению бюджетных обязательств на период финансовых разрывов не принимались.

При этом, в противоречие вышеуказанным нормам Бюджетного кодекса и вышеуказанного Положения, согласно Порядку функционирования ЕКС,⁶ при образовании дебитового (отрицательного) сальдо по республиканским нераспределенным ресурсам расходы с казначейских лицевых счетов бюджетных учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах, как по бюджетным так и по специальным средствам не прекращаются.

При образовании кассовых разрывов, Центральным казначейством именно в эти месяцы утверждались дополнительные планы в значительных объемах (от 1,3 млрд. сомов до 3,5 млрд. сомов), что создало риски несбалансированного исполнения республиканского бюджета.

В целях равномерного и справедливого распределения ресурсов республиканского бюджета в процессе составления кассового плана применяется единая формула. Фактически, в течение года расчет кассового плана составлялся без полного применения формулы, т.е. без учета удельного веса расходов на функциональную деятельность (незащищенные статьи). Эти расходы финансировались на основании заявок ГРБС.

Необходимо отметить, что в первоначальный основной кассовый план в полном объеме включались только приоритетные расходы (обслуживание государственного долга, трансферты в Социальный фонд и защищенные расходы) и лишь частично незащищенные статьи.

⁴ ст.113 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики

⁵ утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 02.10.2017 года № 632

⁶ утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24.07.2017 года №444

Анализ формирования кассового плана сравнительно к уточненным расходам республиканского бюджета в 2017 году свидетельствует об утверждении кассового плана в первые три квартала аудируемого периода при наличии финансовых возможностей для более полного удовлетворения потребностей ГРБС в меньших объемах от уточненного бюджета (от уточненного бюджета соответственно на 99,6 %, 98,5 % и 97,6 %). Основное финансирование осуществлялось в 4 квартале года (103,5 %). При этом, в течение I-III кварталов имелись финансовые возможности для более полного удовлетворения потребностей ГРБС, то есть когда (за исключением июля, августа, октября и декабря) поступило ресурсов выше прогноза. В эти месяцы остатки ЕКС позволяли осуществлять финансирование на уровне уточненного бюджета.

Сложившаяся практика составления и исполнения кассового плана и финансирование незащищенных статей расходов в конце года зачастую приводит к не освоению бюджетными учреждениями выделенных бюджетных средств, образованию дебиторской задолженности и сверхнормативных остатков товарно-материальных ценностей, а также средств в расчетах.

Формирование и утверждение уточненных кассовых планов в конце каждого месяца, включающих отдельные расходы, осуществлялось по решениям Комитета по бюджету Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства, поручениям Министра финансов и обращениям министерств и ведомств по открытию кассового плана по незащищенным статьям.

Центральным казначейством на 2017 год кассовый план первоначально был утвержден на 110903,9 млн. сомов, в ходе исполнения бюджета дополнительно доведены до ГРБС 33607,5 млн. сомов или уточненный план составил 144511,4 млн. сомов. Ежемесячные объемы дополнительного кассового плана составляли от 5,1 % (в январе) до 69,2 % от объема основного кассплана (в декабре).

Согласно отчетным данным Центрального казначейства:

- подтверждено и принято ГРБС на исполнение кассового плана на 140656,6 млн. сомов, что меньше утвержденного кассового плана на 3854,8 млн. сомов,
- кассовое исполнение республиканского бюджета составило 139800,4 млн. сомов (99,4 % от подтвержденного кассового плана),
- остаток неисполненного кассового плана составил 856,2 млн. сомов (0,6 % от суммы подтвержденного кассового плана).

В значительных размерах кассовый план за 12 месяцев 2017 года не исполнен по статьям 3111 «Здания и сооружения» на 300,9 млн. сомов (35,1 % от общего остатка неисполненного кассплана), «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд» - 204,5 млн. сомов (23,9 %), «Машины и оборудование» - 74,3 млн. сомов (8,7 %), «Приобретение прочих товаров и услуг» 38,7 млн. сомов (4,5 %), «Расходы, представленные единой статьей в

системе здравоохранения» - 30,3 млн. сомов (3,5 %), «Стратегические запасы» - 23,6 млн. сомов (2,8 %).

Одной из причин неосвоения бюджетных средств по заработной плате и отчислениям в Социальный фонд может являться принятие постановлений Правительства от 30.12.2017 года № 849 и 850, которыми внесены изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 01.03.2017 года № 131, согласно чему отменено право предоставления руководителям государственных органов и органов местного самоуправления направлять сэкономленные в течение года средства фонда оплаты труда на стимулирующие выплаты государственным гражданским служащим и муниципальным служащим за высокие и качественные результаты труда, проявление профессиональной и творческой инициативы с учетом оценки деятельности служащего.

Кроме этого, неосвоенные ассигнования по заработной плате по загранучреждениям МИД на 82,9 млн. сомов образовались в основном за счет фактически сложившегося курса доллара по сравнению с принятым прогнозным среднегодовым обменным курсом доллара США.

Во исполнение Государственной программы по увеличению доли безналичных платежей и расчетов в Кыргызской Республике⁷ ЦК МФ КР проводится работа по сокращению расходования средств бюджета за наличный расчет.

При анализе динамики расходов бюджетных средств за наличный расчет (республиканский и местный бюджет) наблюдается снижение их объемов.

Так, по данным ЦК МФ КР объем расходования бюджетных средств за наличный расчет в 2017 году составил 5518,6 млн. сомов против 8506,2 млн. сомов в 2016 году и 13403,1 млн. сомов в 2015 году

При наличии широкой сети банкоматов по республике отмечается не полный переход на платежные карты «Зарплатные проекты» (зарплата учителей, военнослужащих, сотрудников отдельных государственных органов) по осуществлению расчетов по командировочным расходам и подотчетным суммам.

Также было бы целесообразным по ряду статей проводить расходование бюджетных средств через платежные карты «Зарплатные проекты».

Так, по Государственной пограничной службе Кыргызской Республики и отдельным силовым структурам наличными выдаются выплаты денежных компенсаций взамен продовольственного пайка, за проезд к месту

⁷ утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14.05.2012 года №289

проведения отпуска и обратно, компенсация расходов за поднаем жилья и т.п. Выдача указанных выплат наличными требует затрат по доставке до получателей (ГСМ, сопровождение, охрана и др.), при этом имеются риски по обеспечению их сохранности при получении, хранении и доставке до получателей.

Помимо этого, более широкий переход расчетов по ряду статей расходов через платежные карты «Зарплатные проекты» позволит сократить расходы по предоставлению услуг коммерческими банками по обналечиванию денежных средств через карты ПБС и обслуживанию карт ПБС, которые в 2017 году составили в целом 16,9 млн. сомов.

Не были закрыты специальные счета бюджетных учреждений, не включенных в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями⁸ (далее – Единый реестр).

Так, на специальные счета отдельных учреждений в течение 2017 года и 2018 годов поступали доходы, остатки на которых на момент аудита, подлежащие перечислению в республиканский бюджет, составили 77,5 млн. сомов, в том числе по Судебному департаменту – 1848,7 тыс. сомов (*в ходе аудита с учетом последующих поступлений перечислено в республиканский бюджет 77,3 млн. сомов*).

Остаток неперечисленной суммы по Судебному департаменту составляет 1848,7 тыс. сомов.

Размещение средств со счетов Правительства в НБКР в срочные целевые депозиты в коммерческих банках

На 31 декабря 2017 года остатки средств на счетах ЦК МФ КР в НБКР по Программам KfW составили:

- «Жилищное финансирование» - 67424,4 млн. сомов (кредитная линия),
- «Развитие системы в сельских регионах» (фаза I и фаза II) - 361935,4 тыс. сомов (грант).

Основанием для размещения возвращенных средств на аккумуляционных счетах в НБ КР являлись:

- Договор о предоставлении кредита и финансовой помощи, заключенный между KfW и Минфином от 17.05.2011 года «Кредитная линия для жилищного строительства»,
- Особое соглашение к договору о финансировании на программу «Развитие финансовой системы в сельских регионах (фаза I и фаза II).

На основании Дополнения к Особым Соглашениям между KfW и Минфином об учреждении механизма револьвирования возвратных средств

⁸ утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10.02.2012 года №85

(повторное использование возвращенных сумм) по программам KfW в Кыргызской Республике от 29.03.2016 года, принято решение об использовании возвратных средств, поступивших на счета по программам KfW «Развитие финансовой системы в сельских регионах» и «Кредитная линия для жилищного строительства» для создания механизма револьвирования возвратных средств по кредитам KfW.

В течение 2016 года Минфином из аккумуляционных счетов ЦК МФ КР в НБКР, открытых по кредитам и грантам KfW, были размещены в целевые срочные депозиты в коммерческих банках (БТА, Компаньон, Кыргызстан) на основе проведенных открытых аукционов, 216,8 млн. сомов для дальнейшего предоставления кредитов в национальной валюте для микро, малых и средних предприятий, кооперативов и индивидуальных предпринимателей в сельской местности для целей развития бизнеса.

Согласно условиям заключенных договоров с указанными коммерческими банками, срок размещения целевого срочного банковского депозита составляет 36 месяцев с начислением процентов на сумму депозита по ставке 9 % годовых. Средства со счетов Минфина в НБКР для их размещения в целевые срочные банковские депозиты были переведены на счета отобранных коммерческих банков 20.09.2016 года. В 2017 году размещение средств с аккумуляционных счетов не производилось.

На 31.12.2017 года сумма средств начисленных процентов по трем коммерческим банкам составила 19,5 млн. сомов, которые были зачислены на соответствующие счета по возврату средств по кредитам и грантам KfW. При этом, ЦК МФ КР не обеспечивается перечисление в бюджет предусмотренных Дополнениями к Особым Соглашениям 3% от суммы начисленных процентов.

Так, проценты 2016 года в сумме 1,8 млн. сомов перечислены в республиканский бюджет по предписанию СП КР только в апреле 2018 года, за 2017 год подлежит перечислению 6,5 млн. сомов.

Правительственные счета, открытые в НБКР

На 01.01.2018 года в НБКР имелись 44 счета Правительства в пересчете на национальную валюту на 2117,1 млн. сомов, на которых в течение длительного срока накапливаются средства от возврата целевых грантовых и кредитных средств по проектам международных организаций и стран-партнеров Кыргызской Республики для поддержки малого и среднего бизнеса и сельских товаропроизводителей.

При этом, на счете, открытом «Для частных предприятий», без основания накапливаются платежи по погашению основного долга и процентов по кредитной линии для Кыргызского инвестиционно-кредитного банка, начиная с февраля 2012 года в сумме 4,7 млн. евро (321,4 млн. сомов), подлежащие зачислению в доходную часть бюджета, по которым в соответствии с долговыми обязательствами по кредитным соглашениям по

данной кредитной линии, из расходной части бюджета по состоянию на 31 декабря 2017 года осуществлены расходы по обслуживанию долга на 91,3 млн. сомов. Отмечено отсутствие учетных данных по поступлению средств до февраля 2012 года.

Счета, открытые вне системы Казначейства

По данным консолидированного баланса республиканского бюджета за 2017 год, остатки на счетах в коммерческих банках на 01.01.2018 года составили 678,4 млн. сомов.

С разрешения ЦК МФ КР имеются счета вне системы Казначейства у 12 бюджетных учреждений и организаций с остатком на конец 2017 года на 42,8 млн. сомов. Без специального разрешения ЦК МФ КР в ОАО «РСК банк» открыты счета для Президентского фонда социальной защиты и поддержки при Управлении делами Президента Кыргызской Республики и ГРС (валютные счета).

Для ГРС счет открыт для аккумулирования платежей, администрируемых подразделениями ГРС, которые подлежат перечислению на специальные счета в региональных отделениях казначейства для дальнейшего их распределения и использования в соответствии с установленными казначейскими процедурами. Между тем, на этот счет поступали платежи от граждан за приобретенные расходные материалы и бланки за регистрацию транспортных средств. На 26.06.2018 года остаток на счете составил 1796,5 тыс. сомов, которые перечислены на специальный счет ГРС в системе Казначейства.

На счетах ФУГИ, размещенных в ФОАО «Азия Универсал банк – Чуй», числятся 8,9 млн. долл. США (612,3 млн. сомов), не возвращенных плательщикам гарантийных взносов в связи с отменой решений о приватизации государственной собственности ОАО «Кыргызтелеком» и ОАО «Востокэлектро» и поступлений по отбору услуг аудиторской компании по проведению аудита деятельности энергетических компаний. ФОАО «Азия Универсал банк – Чуй» был признан банкротом и назначена процедура специального администрирования.

В связи с чем, в отчетах ФУГИ до сих пор указанная сумма отражается как валюта в коммерческих банках.

Согласно данным, предоставленным Генеральной прокуратурой, в коммерческих банках числятся валютные средства в суммах 805,5 тыс. долл. США и 1,5 тыс. рос. рублей. Минфином было дано разрешение открыть депозитный валютный счет в ФОАО «Росинбанк-центр» для зачисления и аккумулирования денежных средств, поступающих в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики». На валютном депозитном счете Генеральной прокуратуры в ОАО «Росинбанк» на 01.01.2018 года числятся 791,6 тыс. долл. США и 1,5 тыс. рос. рублей, поступивших на основании постановлений прокуратуры.

По учетным данным на балансе Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики числятся 13,8 тыс. долл. США в обанкротившемся ОАО «АКБ Курулуш-Банк», поступившие до пожара в здании Генеральной прокуратуры, произошедшего 7 апреля 2010 года. Определением Межрайонного суда г.Бишкек от 19 июля 2016 года завершена процедура банкротства АКБ «Куруш-Банк».

Генеральной прокуратуре необходимо завершить изучение материалов и сведений по денежным средствам, находящимся на депозитном счете и обеспечить перечисление в доход республиканского бюджета средств, поступивших в качестве возмещенного ущерба государству.

В нарушение статьи 105 Бюджетного кодекса, статьи 43 Закона Кыргызской Республики «Об образовании», постановления Правительства «О средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на специальных и депозитных счетах в системе единого казначейского счета» от 29 сентября 2017 года № 626, на счетах по специальным средствам не учитываются спонсорская помощь, добровольные и попечительские взносы.

В сводном отчете баланса Главной книги по государственному бюджету на протяжении многих лет числятся суммы, незаконность изъятия которых установлена судебными органами на общую сумму 13,9 млн. сомов.

Счет невыясненных сумм

В сводном отчете баланса Главной книги по государственному бюджету на 01.01.2018 года в составе невыясненных сумм числятся по прямым операциям ЦК МФ КР бюджетные средства на 27 098,1 тыс. сомов и Региональным отделениям казначейства на (-20 121,5 тыс. сомов) и специальным средствам на (-8 437,5 тыс. сомов).

Возмещение и возврат НДС

На 2017 год утверждены расходы на возмещение НДС в сумме 468,4 млн. сомов. На основании письменных обращений ГНС и Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 19 июня 2017 года, справкой-уведомлением от 23 июня 2017 года расходы уточнены до 1 068,4 млн. сомов.

Оборотная кассовая наличность

Не соблюдены нормы статьи 110 Бюджетного кодекса, предусматривающей объем оборотной кассовой наличности в пределах месячного фонда оплаты труда, уточненный годовой объем которого на 2017 год составил согласно Закону Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы» 36889,0 млн. сомов, среднемесячный – 3 074,1 млн. сомов, фактический размер фонда оплаты составил, согласно отчетным данным, соответственно, 36 321,2 млн. сомов и 3 026,8 млн. сомов.

Законом о республиканском бюджете на 2017 год предусмотрено 150,0 млн. сомов или меньше в 20 раз. При этом, по данным сводного отчета баланса Главной книги по государственному бюджету за 2017 год, ресурсы республиканского бюджета («Республиканские нераспределенные ресурсы») на начало 2017 года составили 1 707,0 млн. сомов, на конец 2017 года - 1 909,9 млн. сомов.

Анализ составления государственного баланса и его достоверности

В приложении 7 государственного баланса некорректно отражены 394,0 млн. сомов в статье «Прочие неналоговые доходы», тогда как согласно «Положению по ведению бухгалтерского учета в секторе государственного управления»⁹, расходы от ценных бумаг признаются путем амортизации дисконта, составляющего 1,6 млрд. сомов и должны отражаться в обязательствах.

В течение 2017 года ежеквартальные формы финансовой отчетности по государственному долгу составлялись без ведения учета и внесения соответствующих записей в учетные регистры. Заполнение форм финансовой отчетности осуществляется вручную, что влечет за собой риск допущения ошибок и неточностей при заполнении форм.

В нарушение вышеуказанного Положения, в финансовой отчетности госбаланса (приложение 5) ГРС, Центром госрегулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности при Государственном агентстве охраны окружающей среды, Учреждением №16 ГСИН при Правительстве, Общественной региональной телерадиокомпанией «Ынтымак» при Правительстве, ГНС, Производственным линейным управлением №1 Министерства транспорта и дорог Кыргызской Республики, Кыргызским государственным техническим университетом им. И.Раззакова, Бишкекским финансово-экономическим техникумом не отражены средства, размещенные в коммерческих банках, всего на сумму 28,2 млн. сомов.

Государственный бюджетный резерв

Государственный бюджетный резерв утвержден в сумме 677,5 млн. сомов или 0,4 % от общего объема расходов, с финансированием из этого источника только в 4 квартале.

В течение года, на основании решений Правительства и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики из ГБР были выделены средства на 530,0 млн. сомов министерствам и ведомствам, оставшаяся сумма 147,5 млн. сомов была сокращена.

Повышение социальных выплат (соцпакет)

В утвержденном бюджете по коду ведомственной классификации

⁹ утверждено приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 29 июня 2017 года № 97-п

«Повышение социальных выплат» установлено 1 899,2 млн. сомов, перераспределено по бюджетополучателям на 1786,8 млн. сомов, остаток на 112,4 млн. сомов сокращен.

Антикризисные меры

Согласно распоряжению Правительства от 22.03.2017 года № 79-р в целях оптимизации расходов государственного бюджета в рамках реализации Программы Правительства «Доверие и единство»¹⁰, аккумулировано средств бюджетных учреждений от государственных закупок на казначейском счете «Общегосударственные расходы - антикризисные меры» на 186,1 млн. сомов. Из поступивших средств выделено на антикризисные меры 128,5 млн. сомов на основании распоряжений Правительства, из них:

- на ремонтно-восстановительные работы на внутривозвращенном бассейне в Ильичевском айылном аймаке Кеминского района - 12,6 млн. сомов, проведение реабилитации внутривозвращенного канала в Кызыл Октябрьском айылном аймаке Узгенского района – 4,9 млн. сомов;

- на специальный счет по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций для проведения неотложных аварийно-восстановительных работ - 111,0 млн. сомов.

Недостатки, установленные при исполнении местных бюджетов

Фактические поступления доходов местного бюджета за 2017 год, с учетом трансфертов из республиканского бюджета, составили 20 305,3 млн. сомов или прогноз выполнен на 96,8%. Исполнение доходов местных бюджетов в разрезе источников характеризуется следующими данными:

- регулируемые доходы – 9194,2 млн. сомов или 45,3%;
- закрепленные доходы – 5656,2 млн. сомов или 27,9%;
- выравнивающие гранты – 1817,6 млн. сомов или 8,9%;
- целевые трансферты – 3637,3 млн. сомов или 17,9%.

Согласно сводным отчетным данным кассовое исполнение местных бюджетов по расходам составило 19 528,5 млн. сомов, при уточненном плане 21 525,6 млн. сомов (90,7 %). Основной объем средств местных бюджетов направлен на образование (33,3 %), жилищно-коммунальные услуги (32,2 %), государственные службы общего назначения (20,5 %), другие службы (14 %).

По итогам 2017 года свободный остаток средств местных бюджетов составил 2029,9 млн. сомов (бюджетные средства - 1833,2 млн. сомов, специальные средства - 196,7 млн. сомов), показывающий на необходимость совершенствования бюджетного регулирования отношений между республиканским и местными бюджетами в сторону оптимизации нормативов отчислений.

¹⁰ утверждено постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 09.11.2016 года № 1053- VI

Аудитом по вопросам планирования и расходования стимулирующих (долевых) грантов выявлено, что из-за неправильного определения уровня доходной обеспеченности объем квоты завышен на 111,3 млн. сомов по 40 районам и 14 городам.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики» от 30.05.2013 года № 302, из республиканского бюджета финансируются учреждения образования согласно подушевого финансирования (заработная плата учителей и другие расходы), за исключением расходов на содержание зданий и помещений образовательных организаций, коммунальные услуги.

Недофинансирование образовательных стандартов из республиканского бюджета приводит к тому, что из местных бюджетов финансируются статьи на питание, приобретение инвентаря и другие расходы.

Так, в 2017 году расходы местных бюджетов на питание (за счет бюджетных средств) составили 14,2 %, приобретение товаров – 3,7 %, хозяйственные цели – 2,6 %.

При этом, аудитом отмечено, что при недопоступлении по г.Бишкек доходов на 377,3 млн. сомов и недофинансировании расходов на 677,4 млн. сомов произведены расходы:

- согласно постановлению Бишкекского городского кенеша от 14.04.2017 года № 13, за счёт остатков средств превышения доходов над расходами бюджета по итогам 2016 года (недофинансированные средства) 105,2 млн. сомов на выплату компенсаций за питание и проезд сотрудников, а также стимулирующие выплаты работникам, в том числе 25,7 млн. сомов сотрудникам, на содержание которых средства финансируются из республиканского бюджета (Бишкекского городского и районных управлений Минфина);

- на финансирование двух частных учреждений образования 7,9 млн. сомов;

- ежемесячные надбавки и доплаты к заработной плате работникам различных сфер на общую сумму 448,8 млн. сомов.

В тоже время, мэрией г.Бишкек, из-за ограниченности финансовых ресурсов не были исполнены важные мероприятия - как паспортизация городской территории, разработка и уточнение технологических карт, развитие муниципального транспорта, строительство многоярусных парковок, разработка и утверждение проекта детальной планировки центральной части города, оптимизация муниципальных парковок и др.

Кроме этого из городского бюджета произведены расходы в суммах:

- 14,7 млн. сомов на содержание дополнительных единиц Управления государственного комитета по налогам и сборам (70 ед.),
- 55,8 млн. сомов на содержание должностей, не предусмотренных типовыми штатами учреждений образования (570 единиц).

Согласно постановлениям Ошского городского кенеша выплачено из бюджета г. Ош:

- 19,0 млн. сомов компенсации за коммунальные услуги работникам социальной сферы,
- 14,8 млн. сомов на надбавки, доплаты к заработной плате и материальную поддержку, из них 14,1 млн. сомов за счет трансфертов, полученных из республиканского бюджета.

В отсутствие источников финансирования на основании постановления Каракольского городского кенеша от 24.03.2017 года № 27-14/6 установлены надбавки в размере 50 % к заработной плате муниципальных служащих на 3,2 млн. сомов, а также произведены расходы на содержание 5 сверхштатных единиц отдела местных налогов и сборов на 0,7 млн. сомов. Аналогичные расходы из средств городского бюджета г. Балыкчы составили 4,1 млн. сомов и 1,1 млн. сомов, соответственно.

За счет местных бюджетов, не имея источников финансирования, согласно постановлениям местных кенешей введены дополнительные штаты по сбору местных налогов (г. Таш-Кумыр - 4 единицы на 0,3 млн. сомов, г. Майлуу-Суу - 3 единицы на 0,5 млн. сомов).

В нарушение статьи 25 Бюджетного кодекса из резервных фондов местных бюджетов¹¹ произведены расходы *(в ходе аудита восстановлены в республиканский бюджет)*:

- по г.Бишкек на дополнительную заработную плату 382,7 тыс. сомов;
- оказана материальная помощь работникам Кара-Суйской районной государственной администрации 56,0 тыс. сомов;
- премированы работники Ноокатской районной государственной администрации на 22,0 тыс. сомов;
- из резервного фонда Озгонской районной государственной администрации на проведение юбилея 5,0 тыс. сомов.

В нарушение распоряжения Правительства № 140-р от 04.04. 2016 года допущено использование электрической энергии сверх установленного лимита в 6 районных государственных администрациях на общую сумму 580,6 тыс. сомов, в аппаратах полномочного представителя Правительства в Иссык-Кульской области на 1012,1 тыс. сомов и Чуйской области на 30,3 тыс. сомов.

¹¹ Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11.04.2012 года № 238

В аппарате полномочного представителя Правительства в Ошской области использовано сверх установленного лимита теплоэнергии на 259,6 тыс. сомов.

Фонды развития регионов

На 01.01.2017 года допущено несоответствие остатков по фондам развития регионов на 9,3 млн. сомов в сторону занижения.

Так, по данным Минфина и распоряжения Правительства от 01.03.2017 года № 56-р, остаток на 01.01.2017 года по фондам развития регионов составил 562,2 млн. сомов, против фактического - 571,5 млн. сомов (*в ходе аудита внесены исправительные проводки по приведению в соответствие*).

Управление государственным долгом Кыргызской Республики

Статистические данные к Отчету «Структура государственного долга Кыргызской Республики» формируются исходя из данных информационной базы, используемой с 2000 годов.

Настоящим аудитом, как и предыдущими, отмечается отсутствие утвержденной методологии по ведению учета и статистики государственного долга. Ведение учета государственного долга осуществляется в произвольной форме без регламентации процессов составления и утверждения конечных выводных статистических и учетных данных.

Установлено отклонение суммы внешнего долга на 636,8 млн. сомов, составляющего 281,5 млрд. сомов, против 280,9 млрд. сомов (4080,6 млн. долларов) по представленной Минфином информации «Структура государственного долга Кыргызской Республики» по состоянию на 31.12.2017 года, из них по: Эксимбанку - 474,0 млн. сомов, KFW – 49,9 млн. сомов, КФАЭР – 5,8 млн. сомов, СФР – 1,6 млн. сомов, ИБР - 10,8 млн. сомов, МАР, Всемирный банк - 1,7 млн. сомов, ЕБРР - 78,8 млн. сомов, ЕАБР – 14,7 млн. сомов, по другим кредиторам на (-) 0,5 млн. сомов.

Не обеспечена своевременная регистрация долговых обязательств по кредитным соглашениям ведением своевременной записи в Учетной книге.

Так, выявлено отсутствие учетных записей кредитных соглашений:

- с KFW с 1994 года по 19 кредитам на 66 810,0 тыс. немецких марок и 97 524,4 тыс. евро;
- с ИБР на 19 250,0 тыс. долл.США и 17 900,0 тыс. исламских динар;
- с ЕАБР на 290 000,0 тыс. долл.США.

Платежи в виде «комиссий за неосвоение», не предусмотренные в Бюджетной классификации и расходной части бюджета для обслуживания внешнего долга, искаженно отражены в учете государственного долга по состоянию на 31.12.2017 года как «проценты» по кредитам Эксимбанка - 4 622,4 тыс. долл.США и 541,2 тыс. китайских юаней; KFW (проценты за неосвоение) – 355,0 тыс. евро.

В связи с несвоевременным исполнением мэрией г.Кара-Балта процедур реализации Проекта ЕБРР «Реабилитация системы водоснабжения и канализации в городе «Кара-Балта» стоимостью 2,0 млн.евро допущены дополнительные расходы из республиканского бюджета по комиссии за неосвоение в сумме 50, 0 тыс.евро (4,0 млн. сомов).

Программа государственных инвестиций

В 2017 году недопоступило программной помощи на 2188,2 млн. сомов из-за некачественного выполнения обязательств по грантам ЕС «Контракт на реформу сектора: социальная защита в Кыргызской Республике», Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики); АБР «Поддержка сектора образования», Всемирного банка «Операция в поддержку политики развития (ОППР)».

Статьей 59 Бюджетного кодекса запрещено использовать в виде залога активы государства, а также золото и международные резервы НБКР для обеспечения обязательств по государственному заимствованию. Между тем, кредитными соглашениями с ЕАБР в обеспечение платежей предусмотрены условия удовлетворения государственными активами.

Аналогично, стандартными условиями ЕБРР предусмотрено в качестве обеспечения возврата любого долга бесплатное предоставление удовлетворяющих ЕБРР равноценных залоговых прав.

Анализ финансовых условий кредитных соглашений 2017 года показал наличие платежей, не предусмотренных Бюджетной классификацией, в виде комиссии за неосвоенные суммы - 0,5 % (Евразийский банк развития, ЕБРР). Учитывая то, что в расходах государственного бюджета по обслуживанию внешнего долга предусматриваются выплаты только основной суммы и основных процентов, то выплаты этих комиссий станут дополнительными расходами республиканского бюджета.

По кредитному соглашению с ЕАБР по Проекту «Ввод в эксплуатацию второго гидроагрегата Камбаратинской ГЭС-2» отмечается, что единовременная комиссия установлена в размере 1%, тогда как по ранее заключенным кредитным соглашениям ЕАБР единовременная комиссия составляла 0,5 %. Увеличение процента повлечет в дальнейшем дополнительные расходы республиканского бюджета по обслуживанию государственного долга расчетно на 550,0 тыс.долл. США.

Отмечается отсутствие официальных переводов кредитных и грантовых соглашений.

Датой начала льготного периода возврата кредитов и займов, а также выплат процентов по ним устанавливается дата подписания соглашений о финансировании, что создает риски неиспользования льготного периода в случае долгой ратификации договора. В этой связи, было бы целесообразно в договоре дату льготного периода исчислять с даты поступления первого транша.

Выявлены факты предоставления Минфином разрешений исполнительным агентствам на открытие счетов в коммерческих банках при отсутствии таких обязательных условий в международных кредитных соглашениях (проекты «Развитие животноводства и рынка-1» - 6,5 млн.СПЗ, грант; «Развитие женского предпринимательства» - 1,5 млн.долл.США, грант).

Допущено составление 15 кредитных соглашений с условиями прямых платежей донорами на счета поставщиков товаров, работ и услуг, что исключает приток денежных средств в республиканский бюджет.

На 31.12.2017 года остатки средств на счетах проектов составили 1541,4 млн. сомов, на процентных счетах (проценты, начисленные коммерческими банками на остатки средств на специальных счетах проектов) - 24,6 млн. сомов, подлежащие перечислению в доход бюджета в соответствии с пунктом 10 статьи 106 Бюджетного кодекса, за минусом банковских услуг.

Финансирование членских и долевых взносов в международные организации и интеграционные объединения

На оплату членских взносов по 39 международным организациям и интеграционным объединениям по статье 2621 «Взносы международным организациям» Минфином предусмотрены и оплачены средства на 442,5 млн. сомов, задолженность на 01.01.2018 года составила 773,3 млн. сомов.

Причинами образования задолженности по выплатам членских и долевых взносов Кыргызской Республики, а также её ежегодного роста являются: ежегодное увеличение бюджетов подавляющего большинства международных организаций и, как следствие, увеличение размеров членских взносов государств-членов; курсовая разница между кыргызским сомом и иностранными валютами, образуемая в течение финансового года; своевременно не решаемые вопросы с накопленной задолженностью Кыргызской Республики в международных организациях; вступление Кыргызской Республики в новые международные организации и т.д.

Возврат кредитов, ссуд и займов

Возможные потери республиканского бюджета, связанные с реализацией активов из-за отсутствия залогового обеспечения по долгам, а также стоимостью залогового имущества ниже суммы задолженности по 7 субъектам составили 2613,1 млн. сомов.

На начало 2017 года сумма задолженности по бюджетным кредитам, подлежащая погашению в 2017 году, по графику составила 8389,1 млн. сомов, просроченная задолженность - 5044,1 млн. сомов или общий объем источников для планирования поступлений в 2017 году составляет 13433,2 млн. сомов.

Фактический график погашения на 2017 год, в соответствии с информационной базой, составляет 6 418,2 млн. сомов. Однако, план-прогноз

поступлений от возврата задолженностей утвержден на 3043,2 млн. сомов или ниже на 5345,9 млн. сомов или 36,2% от суммы кредитов, подлежащих возврату по графику. Фактически погашено в 2017 году 4638,1 млн. сомов.

Установлено наличие остатка задолженности по бюджетным кредитам у 642 субъектов на 99107,3 млн. сомов, не обеспеченных залоговым имуществом.

Энергетическим предприятиям выданы бюджетные кредиты на 128635,2 млн. сомов. На 31.12.2017 года предприятиями энергетического сектора возвращено в республиканский бюджет 28 959,4 млн. сомов, что составляет 22,5% от полученных кредитов, остаток задолженности составил 96 824,5 млн. сомов.

За период с 2006 по 2017 годы Правительством принято 19 решений о проведении реструктуризации задолженности ОАО «Электрические станции» и ОАО «НЭС Кыргызстана» на 21790,9 млн. сомов, в том числе просроченной задолженности на 12146,1 млн. сомов, из них за 2015-2017 годы задолженность энергетических компаний реструктуризована на 11100,1 млн. сомов.

Реструктуризация задолженности энергетических компаний приводит к обременению расходной части бюджета, поскольку в соответствии с обязательствами и по кредитным соглашениям Кыргызской Республикой погашение производится согласно графикам.

Анализ финансовой отчетности энергетических компаний свидетельствует об их неустойчивом финансовом состоянии.

Так, в ОАО «Электрические станции» имеется задолженность перед бюджетом по ранее полученным бюджетным кредитам в сумме 46030,9 млн. сомов, в том числе просроченная - 1847,8 млн. сомов. Залоговое обеспечение предоставлено только на 9781,1 млн. сомов, остальные кредиты согласно решений Правительства предоставлялись без ликвидного залогового обеспечения. Активы предприятия сформированы за счет привлеченных займов и кредитов (доля заемного капитала - 98%), при этом долгосрочные займы превышают собственный капитал более чем в 37 раз.

В ОАО «НЭС Кыргызстана» задолженность перед бюджетом по бюджетным кредитам составляет 50 726,5 млн. сомов, в том числе просроченная - 1116,6 млн. сомов. Кредиты согласно Закону Кыргызской Республики «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач» беззалоговые. Активы на 94 % сформированы за счет займов и кредитов, при этом долгосрочные заемные средства превышает более чем в 13 раз собственный капитал.

Нестабильное финансовое состояние создает риски непогашения ими своих обязательств перед бюджетом. Снижение просроченной задолженности указанных субъектов энергетической отрасли производится путем ее реструктуризации.

Несмотря на неустойчивое финансовое состояние и наличие задолженности по ранее полученным бюджетным кредитам, распоряжением Правительства № 532-р от 21.11.2017 года произведена капитализация бюджетных кредитов в процессе реструктуризации сроком погашения до 15.12.2040 года на 5 214,2 млн. сомов, в том числе ОАО «Электрические станции» - 2 581,6 млн. сомов, ОАО «НЭС Кыргызстана» - 2 632,6 млн. сомов.

Капитальные вложения

Анализ данных последних трех лет свидетельствует об отсутствии системного планирования капитальных вложений.

Правительством ежегодно объем расходов на капитальные вложения первоначально планируется в меньших объемах, затем уточняется с увеличением и финансируется в процессе бюджетного года, что ведет к увеличению расходов, не предусмотренных в прогнозах и проектах бюджета на соответствующий год; вносятся многократные изменения, дополнения в Перечень объектов.

Средства на финансирование капитальных вложений из республиканского бюджета на 2017 год утверждены в сумме 2900,0 млн. сомов, с направлением на завершение строительства объектов, предусмотренных в предыдущие периоды и на строительство, реконструкцию объектов, утвержденных в перечне на 2017 год, учитывая их приоритетность.

На момент принятия Закона о республиканском бюджете на 2017 год социально-экономического обоснования сумм капитальных вложений в виде Перечня объектов не имелось. Перечень объектов на 559,3 млн. сомов, что составляет 19,2% от предусмотренной Законом суммы, согласован с Премьер-министром Кыргызской Республики и утвержден Министром финансов от 15.02.2017 года.

В процессе исполнения бюджета план расходов на капвложения на основе распоряжений Правительства увеличен до 9 513,7 млн. сомов, из них 6 428,7 млн. сомов - без определения конкретных источников и достаточных обоснований экономической и социальной целесообразности, объема и сроков осуществления внутренних инвестиций. Фактически профинансировано на 8 703,7 млн. сомов (91,5%) или недофинансировано 810,0 млн. сомов.

В течении бюджетного года Минфином утверждено по согласованию с Премьер-министром 11 перечней, в которые, в том числе, вводились новые объекты без завершения начатых и соблюдения приоритетности.

В 2017 году капитальные вложения преобладающе направлены на строительство, капитальный ремонт объектов непромышленного назначения. При этом, многие объекты предусмотрены в результате произошедших чрезвычайных ситуаций, аварийного состояния социальных

объектов и дорог. В тоже время, Перечнем не предусмотрены объекты производственного назначения (новое строительство, расширение, реконструкция, техническое перевооружение) с направленностью на обеспечение развития отраслей экономики в стране в целом и в отдельных регионах.

В 2017 году освоение капитальных вложений осуществлялось 13 администраторами капитальных вложений (заказчики-застройщики).

Общая ориентировочная сметная стоимость начатых строек и объектов для государственных нужд составляет 41989,4 млн. сомов, финансирование которых за счет средств республиканского бюджета с начала строительства до 2017 года произведено на 15985,8 млн. сомов или на 38,1 %, соответственно расчетная сумма потребности для завершения должна составить 26003,6 млн. сомов. По данным Минфина потребность для завершения включенных в Перечень объектов составляет 16 184,0 млн. сомов или меньше расчетной суммы на 9 819,6 млн. сомов. Причиной уменьшенной потребной суммы относительно ориентировочной предварительной стоимости является завышенное планирование и последующее уточнение объемов работ и ассигнований в результате разработок и утверждение проектно-сметных документаций, проведения конкурсных торгов и т.д.

Основными администраторами капитальных вложений в 2017 году являлись:

- ДЖГС, профинансированный на 5 594,1 млн. сомов, что составляет 64,3 % от всех капвложений;
- ДДХ, профинансированный на 2 076,4 млн. сомов (23,9 %);
- МСХППиМ – профинансированное на 550,0 млн. сомов (6,3 %) и другие администраторы на 483,2 млн. сомов или 5,5 %.

ДЖГС при формировании перечня объектов и строек на 2017 год, финансируемых из республиканского бюджета по статье «Капитальные вложения», предлагалось включить 344 социальных объекта, в том числе переходящих 327 объектов и новых 17 объектов, на завершение которых требовалось 9 813,8 млн. сомов.

Минфином по согласованию с Правительством в течение 2017 года в итоге утверждений 11 перечней предусмотрено финансирование строительства Госстроем 273 объектов на 6 153,5 млн. сомов, из которых профинансировано 5 594,1 млн. сомов (91,0 %), при этом, в нарушение пункта 10 Положения¹² без соблюдения приоритетности и завершения начатых и незавершенных объектов введены 71 новый объект на общую сумму 2 934,9 млн. сомов, что составляет 47,7 % от уточненного объема бюджетных ассигнований, в том числе бюджетоемкие:

¹² утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11.09.2006 года № 652

- 4 новых здания и реконструкции 12 лабораторных центров по обеспечению ветеринарной и фитосанитарной безопасности на 170,0 млн. сомов (распоряжение Правительства от 17.06.2016 года № 275-р в целях исполнения требований Евразийского экономического союза);

- реконструкция и строительство 4-х КПП: «Токмок-Автожол», «Кен-Булун-Автожол», «Чалдовар-Автожол», «Ак-Тилек-Автожол» на 131,6 млн. сомов;

- 11 аварийных объектов, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций в Ошской, Жалал-Абадской и Чуйской областях (7 объектов образования, 2 объекта здравоохранения, 2 объекта водоснабжения) на 400,0 млн. сомов;

- строительные работы и капитальный ремонт Государственного исторического музея Кыргызской Республики на 1 569,5 млн. сомов или 25,5 % от общей предусмотренной суммы капитальных вложений;

- проектирование, строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов Национального центра онкологии и гематологии при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики на 220,0 млн. сомов;

- строительство и капитальный ремонт оздоровительного комплекса «Асыл» в с.Сары-Ой Иссык-Кульской области, где первоначально предусматривалось 300,0 млн. сомов. Уточненным бюджетом объем финансирования установлен на 57,0 млн. сомов или уменьшено на 243,0 млн. сомов. Фактически профинансировано на 51,0 млн. сомов;

- 10 аварийных объектов образования (по предложению Министерства образования и науки Кыргызской Республики) на 250,0 млн. сомов (по 5 объектам образования предусмотрено повторное применение типовых проектов, 5 объектов без проектно-сметной документации);

- 27 новых объектов на общую сумму 136,8 млн. сомов.

Кроме того, внесены многочисленные корректировки в объемы финансирования строящихся объектов:

- на увеличение по 154 объектам на 694,7 млн. сомов (увеличение финансирования объектов, запланированных к завершению в 2017 году, погашение кредиторской задолженности и т.д.);

- на уменьшение по 42 объектам на 1 211,7 млн. сомов.

Из запланированных к завершению в 2017 году ДЖГС завершено строительство 90 объектов и капитальный ремонт 99 объектов, в том числе по отраслям: 60 объектов образования (54 школы и спортивных залов к ним, 6 детских садов); 3 контрольно-пропускных пункта; 6 объектов здравоохранения; 16 лабораторий ветеринарной диагностики и экспертизы; 11 объектов водоснабжения; 2 объекта культуры и 1 жилой дом. Вместе с тем, 114 переходящих объектов из перечней прошлых лет не включены в Перечень 2017 года.

По ДДХ утверждёнными Перечнями предусмотрено финансирование на 2 234,0 млн. сомов, фактически профинансировано 2 076,4 млн. сомов

(92,9 %). Количество переходящих объектов строительства на начало 2017 года составило 18 с потребной суммой для завершения на 3 219,1 млн. сомов, уточненным бюджетом предусмотрено 1 139,2 млн. сомов или 35,3 % от потребной суммы, профинансировано 1 128,6 млн. сомов или 99 %. На погашение кредиторской задолженности по 17 объектам планировалось 33,4 млн. сомов, фактически профинансировано 31,5 млн. сомов. На новые объекты строительства в количестве 63 единиц с потребностью для завершения на 967,6 млн. сомов, уточненным бюджетом предусмотрено 522,5 млн. сомов или 54 % от потребной суммы, профинансировано 464,3 млн. сомов (88,9 %).

По итогам 2017 года потребность для завершения начатого строительства составила 2 593,8 млн. сомов.

Также следует отметить, что вышеуказанным Положением предусматривается новое строительство, расширение, реконструкция, техническое перевооружение. Вместе с тем, вопреки данным требованиям, в Перечень включено финансирование капитального ремонта социально-культурных объектов на 288,8 млн. сомов, профинансировано 192,9 млн. сомов. Финансирование произведено по ведомственной классификации «26640 Министерство финансов» на капитальные вложения по статье 3111 «Здания и сооружения», тогда как финансирование капитального ремонта должно осуществляться по ведомственной классификации бюджетных органов, на балансе которых находятся ремонтируемые здания и сооружения.

Таким образом, Правительством и Минфином сформирован Перечень на 2017 год без соблюдения требований Положения, то есть без соблюдения порядка приоритетности в части включения, без завершения начатых и незавершенных объектов (в том числе по некоторым объектам без разработанных проектно-сметных документаций), путем введения новых объектов по ДЖГС в количестве 71 единицы на 2 934,9 млн. сомов (47,7 % от уточненного бюджета ДЖГС) и по ДДХ в количестве 63 единиц с потребностью для завершения на 967,6 млн. сомов, что составляет 43,3 % от уточненного бюджета ДДХ.

Многочисленные утверждения Перечней, отсутствие при введении новых объектов строительства исчерпывающих обоснований экономической и социальной целесообразности, значительные корректировки объемов финансирования в разрезе объектов, допущение фактов не отражения в Перечне всех объёмов бюджетных инвестиций, показывают на низкий уровень планирования капитальных вложений.

Как следствие, сроки завершения строительства уже начатых объектов затягиваются, качество незавершенного строительства ухудшается и приходит в негодность, а стоимость строительства, с учетом инфляции, с каждым годом растет, что приводит к нерациональному и неэффективному

использованию бюджетных средств и увеличению количества начатого и незавершенного строительства.

Так на 31.12.2017 года, согласно балансу республиканского бюджета, в целом по республике незавершенное строительство по бюджетным средствам составляет 21698,2 млн. сомов, или по сравнению с началом года увеличилось на 2 633,4 млн. сомов (13,8 %), из них незавершенное строительство на конец 2017 года по сравнению с началом года увеличилось по:

- ДЖГС на 1 694,3 млн. сомов (21,1 %) и составило 8 032,7 млн. сомов;
- Минтрансу на 2 008,8 млн. сомов (43,6 %) и составило 6 616,1 млн.

сомов.

Пунктом 3 Антикризисного плана действий Правительства на 2016¹³ год была поставлена задача введения моратория на 1 год на строительство новых социальных объектов при формировании титульного листа на 2017 год. Госстроем в Правительство был внесен проект постановления «О введении моратория на включение объектов нового строительства в Перечень государственных строек и объектов, финансируемых за счет средств республиканского бюджета по статье «Капитальные вложения» на 2017 год», однако он не нашел поддержки в Правительстве.

Финансирование Минфином, в соответствии с утвержденным Перечнем, осуществляется адресно на лицевые бюджетные счета, открытые на каждый объект, согласно поданным заявкам застройщиков-заказчиков. Капитальные вложения отражаются по учету расходов республиканского бюджета по ведомственной классификации «26640 Министерство финансов «капитальные вложения» по статье 3111 «Здания и сооружения».

Принципом единства бюджетной системы Кыргызской Республики (статья 6 Бюджетного кодекса) предусмотрено зачисление всех ресурсов бюджета и осуществление всех расходов бюджета с ЕКС, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых за пределами Кыргызской Республики.

Принцип полноты означает отражение в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме всех доходов и расходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Вместе с тем, имеются факты незачисления и не отражения в доходной и расходной части республиканского бюджета ресурсов, поступивших на финансирование объектов капвложений с иных внебюджетных источников.

Так, на основании распоряжений Президента Кыргызской Республики в течении 2017 года выделены из Президентского фонда социальной защиты и поддержки Управлению делами Президента и Правительства на оказание

¹³ утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12.07.2016 года №383

финансовой поддержки Госстрою для завершения ремонтно-строительных работ ряда объектов 183,0 млн. сомов.

Согласно Положению¹⁴, денежные средства Президентского фонда социальной защиты и поддержки не входят в состав государственного бюджета и формируются за счет: международной помощи, поступающей на имя Президента Кыргызской Республики, добровольных пожертвований государственных, кооперативных и общественных организаций, предприятий и учреждений, а также частных лиц, других источников.

Данные средства в нарушение пункта 5 статьи 106 Бюджетного кодекса, без зачисления на ЕКС, перечислены на расчетный счет ДЖГС, находящийся вне системы Казначейства.

Установлены несоответствия между данными отчета о республиканском бюджете за 2017 год по ведомственной классификации «26640 Министерство финансов «капитальные вложения» по статье 3111 «Здания и сооружения» и показателями финансирования объектов, утвержденных в Перечнях.

Так, всего уточненный план по бюджетным средствам в отчете о республиканском бюджете за 2017 год по ведомственной классификации 26640 по статье 3111 составляет 9 513,7 млн. сомов, исполнено на 8 703,7 млн. сомов. Согласно утвержденного Перечня, уточнённая сумма пообъектного финансирования составляет 9 374,4 млн. сомов, сумма фактического финансирования – 8 640,2 млн. сомов или расхождение составляет по уточнённому бюджету 139,3 млн. сомов и финансированию 63,5 млн. сомов.

Согласно распоряжений Правительства:

- от 27.12.2016 года №568-р за счет сэкономленных средств гранта Российской Федерации профинансировано в 2017 году в сумме 39,3 млн. сомов на строительство моста г.Ош (ул. Ленинградская);

- от 08.06.2017 года №214-р, от 18.09.2017 года №589-р для развития социальной инфраструктуры приграничных населенных пунктов предусмотрено 100,0 млн. сомов, профинансировано на 78,2 млн. сомов, в том числе для 8 объектов водоснабжения - 43,8 млн. сомов, 1 объекта спортивного значения - 10,4 млн. сомов, 2 детских садов - 23,2 млн. сомов и 1 объекта здравоохранения - 0,8 млн. сомов.

Однако финансирование данных объектов произведено без соответствующего включения в установленном порядке в Перечень, что явилось причиной установленных расхождений отчетных данных.

Норматив затрат на содержание служб заказчиков-застройщиков, осуществляющих строительство на территории Кыргызской Республики с использованием средств государственного бюджета, утвержден постановлением Правительства от 13.06.2006 года №423 в размере до 2,9% от

¹⁴ утверждено Государственным секретарем при Президенте Кыргызской Республики 01.08.1994 года

объема инвестиций в основной капитал (капитальных вложений) и затрат на ремонт основных фондов.

Заказчиками-застройщиками данный норматив затрат предусматривается в договорах с подрядными организациями, выполняющими строительно-монтажные и другие работы, закладывается в затраты капвложений и удерживается при фактическом финансировании. Сумма на содержание служб заказчиков-застройщиков, расчетно с общей суммы капитальных вложений, финансируемых из республиканского бюджета, составляет за 2017 год 250,5 млн. сомов. Вместе с тем, установленный норматив является предельным и нефиксированным. В связи с чем, в целях экономии бюджетных средств Минфину следует финансирование затрат на содержание служб заказчиков-застройщиков производить в пределах 2,9% на основе расчетов затрат заказчиков-застройщиков, связанных с освоением капитальных вложений.

О деятельности Департамента драгоценных металлов

Согласно Положению о Департаменте драгоценных металлов в структуру Департамента входят Государственное хранилище ценностей и Инспекция пробирного надзора.

Государственное хранилище ценностей (далее – Гохран) осуществляет прием, учет, хранение закупленных на бюджетные средства аффинированных драгоценных металлов, конфискованных и поступивших по иным основаниям драгоценных металлов и изделий из них. Общая сумма ценностей Госфонда составляет 38,4 млн. сомов, в том числе драгоценных металлов, закупленных на бюджетные средства 14,7 млн. сомов и конфискованных ценностей на 23,7 млн. сомов.

В 2017 году от правоохранительных органов принято конфискованных: 107,8 гр. ювелирных изделий из золота; 9303,53 гр. серебра в виде ювелирных изделий и гранул; 1709,33 гр. драгоценных камней в сырье.

За отчетный период выдано 23 экспертных заключения на вывоз драгоценных металлов (аффинированных, в составе концентратов): 19853,1 кг золота и 17052,2 кг серебра и 41 акт государственного контроля на вывоз 18115,32 кг золота и 11153,33 кг серебра.

Согласно приказу директора Департамента от 27.04.2017 года по итогам проведенной инвентаризации установлено ценностей Госфонда: 13450,24 гр. золота, 54853,9 гр. серебра, 2148,2 гр. драгоценных камней в сырье и 9,65 гр. диоксида осмия.

В соответствии с Временным положением о порядке выдачи разрешения на закупку шлихового золота и золотосодержащего концентрата в Кыргызской Республике¹⁵ выдано 16 разрешений юридическим лицам на закупку шлихового золота и золотосодержащего концентрата.

¹⁵ Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29.12.2015 года №894

В 2017 году реализовано на внутреннем рынке 2404,7 кг аффинированного золота и 10,6 кг серебра, на внешнем - 19899,2 кг золота и 22817,5 кг серебра.

По отчетным данным, представленным субъектами в Департамент, содержание драгоценных металлов в составе оборудования и приборов, в ломе и отходах в учреждениях и предприятиях составляет 24,1 кг золота, 1449,2 кг серебра и 19,9 кг платины и металлов платиновой группы.

Представитель Департамента включен в состав межведомственной комиссии, которая осуществляет контроль при вывозе аффинированных драгоценных металлов с выездом на аффинажный завод ОАО «Кыргызалтын» (г. Кара-Балта). В 2017 году было осуществлено 64 выезда.

За аудируемый период проведен государственный контроль ввоза и вывоза ювелирных (бытовых) изделий из драгоценных металлов по заявлениям юридических и физических лиц, выдано 222 акта госконтроля на ввоз и вывоз ювелирных (бытовых) изделий из драгоценных металлов, в том числе на золото 68 актов, серебро – 154.

За 2017 год принято 1423 посылки от юридических и физических лиц, опробовано и клеймено 272,0 тыс.ед. ювелирных изделий из драгоценных металлов общим весом 4,5 тн на общую сумму 10,3 млн. сомов.

Согласно отчетным данным за 2017 год импорт ювелирных изделий из драгоценных металлов составил 4,3 тыс.тн, в том числе из золота – 0,2 тыс.тн, серебра – 4,1 тыс.тн, из них поступило на опробование и клеймение 175,54 кг изделий из золота и 1978,4 кг из серебра, а остальные вывезены в страны экспортеры из-за обнаруженного брака или продаются на рынке Кыргызской Республики без клеймения.

Импортом занимаются 89 юридических и физических лиц.

Объемы производства ювелирных изделий отечественного производства за 2017 год составили из золота 158,86 кг, серебра - 72,7 кг.

Следует отметить, что законодательством Кыргызской Республики не предусмотрены сроки опробования ювелирных (бытовых) изделий, в связи с чем отсутствуют механизмы по сдаче субъектами изделий в установленные сроки на опробование и клеймение.

В 2017 году отмечены случаи не опробования изделий иностранного производства. В ходе анализа выданных актов госконтроля при ввозе/вывозе драгоценных металлов и драгоценных камней и данных таможенной службы установлено, что по 6 физическим лицам и одному ОсОО таможенный контроль осуществлен без наличия актов госконтроля.

Согласно данным Департамента в 2017 году без проведения пробования вывезено 606,44 гр. драгметаллов. При проведении опробования платежи расчетно могли составить 1190,2 тыс. сомов (по золоту 194,6 тыс. сомов, серебру 995,6 тыс. сомов).

Исходя из актов государственного контроля, золотые ювелирные изделия общим весом 28,22 кг (2187ед.) и серебряные изделия общим весом

1433,53 кг (36310 ед.), завезенные в конце 2017 года, являются переходящим остатком на 2018 год, подлежащих клеймению, где расчетно поступления в бюджет составят 2,9 млн. сомов.

Общее количество субъектов предпринимательства, осуществляющих операции (сделки) с драгоценными металлами и драгоценными камнями, ювелирными изделиями из них, а также ломом таких изделий составляет 877, из которых юридических лиц - 288, индивидуальных предпринимателей - 589, из них количество субъектов в сфере производства ювелирных изделий составляет 37, реализацией и скупкой заняты 442 субъекта, остальными видами деятельности занимаются 398 субъектов.

За 2017 год Департаментом получено 346 предписаний на проведение плановых проверок субъектов предпринимательства, проведена 281 проверка. По 65 предписаниям проверки не проведены по объективным причинам (заявления о закрытии, в связи со смертью и т.д.).

По результатам проверок у 227 (более 80 %) субъектов предпринимательства выявлены нарушения законодательства, регулирующего сферу операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями. Общая сумма наложенных штрафных санкций по выявленным нарушениям составила 1179,0 тыс. сомов.

Анализ данных показывает, что при визуальном осмотре магазинов после проверок выясняется, что количество ювелирных изделий, находящихся на реализации примерно вдвое больше, чем на период проведения проверки.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики проверка субъектов предпринимательства проводится один раз в год и за 10 календарных дней до проверки субъекты извещаются о предстоящей проверке, что позволяет им принимать меры по сокрытию неклеимённых и некачественных изделий.

Повторяющейся из года в год характер выявленных нарушений и их стабильно высокий уровень свидетельствуют о недейственности существующих административных мер. Наложение административного штрафа за продажу неклеимённых ювелирных изделий в размере от 2 до 5 тыс. сомов не способствует исключению нарушений.

Заключение

Настоящим аудитом отмечено несоблюдение отдельных принципов Бюджетного кодекса, а именно:

“Приоритетности” в связи с невыполнением ориентиров, определенных Бюджетной резолюцией, соответствующими государственными органами по:

- социальной сфере в части совершенствования системы оказания социальных услуг за счет оптимизации бюджетной политики в области

государственного пенсионного и обязательного медицинского страхования с соблюдением их прозрачности;

- разделению сфер ответственности государства, частного сектора и получателей услуг при финансировании сфер образования и здравоохранения;

- расширению прав самостоятельного управления финансовыми ресурсами и разработки методологии регионального финансово-экономического прогнозирования на средне/долгосрочные периоды;

- улучшению системы управления государственным долгом и контроля за состоянием государственного долга;

- введению 134 новых строительных объектов на 3902,6 млн. сомов вместо направления бюджетных инвестиций в первоочередном порядке на завершение ранее начатых внутренних инвестиционных проектов с учетом оценки эффективности реализации инвестиционного проекта;

- обеспечению поступлений в доход бюджета прогнозных дивидендов от государственного пакета акций золотодобывающей компании "Центерра Голд Инк" в пределах 600,0 млн. сомов.

“Единства” из-за:

- не отражения в приложении 7 к государственному балансу обязательств по расходам по выпуску ценных бумаг на 1,6 млрд. сомов;

- несоответствия уточненных данных по ведомственной классификации статьи «Капитальные вложения» и Перечня объектов, соответственно на 139,3 млн. сомов;

- отклонения статистической информации по размеру государственного долга на 636,8 млн. сомов.

“Полноты” из-за:

- не отражения в доходах бюджета 1276,4 млн. сомов в связи с отсутствием механизма учета средств поступившей технической помощи, средств в ОФ “Фонд поддержки онкологической службы”, накопления возвратных средств от кредитной линии для КИКБ, процентов от размещения целевого срочного банковского депозита, незакрытию специальных счетов бюджетных учреждений по услугам, не включенным в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями; выделенных средств из Президентского фонда социальной защиты и поддержки на оказание финансовой поддержки;

- незачисления остатков средств, находящихся вне ЕКС, на конец года на 2232,8 млн. сомов;

- включения в ресурсную и расходную часть республиканского бюджета неподтвержденных средств ПГИ;

- незачисления на счета по специальным средствам спонсорской помощи, добровольных и попечительских взносов вопреки статьи 105 Бюджетного кодекса и статьи 43 Закона Кыргызской Республики «Об

образовании», постановления Правительства от 29.09.2017 года № 626 «О средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на специальных и депозитных счетах в системе единого казначейского счета».

“Прозрачности” из-за:

- неотражения в Отчете об итогах исполнения республиканского бюджета за 2017 год информации, предусмотренной ст. 116 Бюджетного кодекса;

- формирования резервных источников (социальный пакет, антикризисные меры), создающих возможности для их дальнейшего перераспределения в процессе исполнения бюджета;

- формирования Перечня объектов строительства без соблюдения требований утвержденного Положения без включения завершений начатых и незавершенных объектов, в том числе без разработанных проектно-сметных документаций), отсутствия при введении новых объектов обоснований экономической и социальной целесообразности (исключения роста незавершенного строительства, а также увеличения расходов в отсутствии источников финансирования и др).

“Последовательности” из-за:

- непоступлений программной помощи на 2188,2 млн. сомов из-за некачественного выполнения обязательств с Евросоюзом (грант «Контракт на реформу сектора: социальная защита в Кыргызской Республике»); АБР (грант «Поддержка сектора образования»); Всемирным банком («Операция в поддержку политики развития (ОППР)»);

- возможных потерь от реализации активов в связи со снижением стоимости имущества и отсутствия залогового обеспечения всего на 2613,1 млн. сомов;

- допущения при наличии достаточных средств на конец 2017 года неисполнения расходов по защищенным статьям на 856,0 млн. сомов вследствие неполных заявок ГРБС;

- неполного финансирования местными органами власти расходов по коммунальным расходам с образованием кредиторской задолженности в сумме 131,0 млн. сомов в нарушение пункта 3 статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы»;

- завышения объема квоты 40 районам и 14 городам на 111,3 млн. сомов в связи с отсутствием в постановлении Правительства Кыргызской Республики № 230 от 21.04.2015 года единиц измерения для определения уровня доходной обеспеченности местных бюджетов;

- недостаточно качественного исполнения приказа Минфина №71-П от 20.05.2016 года «По представлению бюджетов на 2017-2019 годы на программной основе» в части проведения анализа проектов бюджетов курируемых министерств и ведомств на 2017-2019 годы на программной основе на соответствие целям, задачам министерств/ведомств, объёмов

финансирования по бюджетным программам и бюджетным мерам и целевым значениям индикаторов результативности программ и мер. Отсутствие взаимосвязи между выделенными из бюджета средствами на конкретные программы и достигнутыми результатами по ним, не проведение оценки эффективности бюджетных программ;

- наличия сверхнормативных остатков товарно-материальных ценностей и дебиторской задолженности на 79,1 млн. сомов;

- оплаты по комиссии за неосвоение в виде “процентов” по кредитам Эксимбанка 4 622,4 тыс. долл.США и 541,2 тыс. китайских юаней; Банка KFW - 355,0 тыс. евро;

- реструктуризации задолженности энергетических компаний, приведшей к обременению расходной части бюджета;

- неполного исполнения предписаний СП КР по результатам аудита исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2015 и 2016 годы.

Невыполнение статей Закона Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы”:

- недофинансирование защищенных статей расходов на 856,0 млн. сомов при наличии достаточных средств вследствие неполных заявок ГРБС;

- допущение кредиторской задолженности по коммунальным услугам органами местного самоуправления на 131,0 млн. сомов.

Прочие нарушения

- отсутствие в законодательстве сроков сдачи ювелирных изделий на опробование и клеймение, а также механизмов, которые заставили бы субъекты сдавать в установленные сроки изделия на опробование и клеймение;

- осуществление таможенного контроля без наличия актов госконтроля;

- присутствие в законодательстве возможностей сокрытия неклеимённых и некачественных изделий в связи с осуществлением проверок субъектов один раз в год с извещением о ее проведении за 10 календарных дней;

- недейственность существующих административных мер по отношению к субъектам, нарушающих законодательство, регулирующее сферу операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями;

- нерешение в противоречие с п.п.5 и 6 статьи 106 Бюджетного кодекса вопроса о переводе Департамента лекарственного обеспечения и медицинской техники при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики на финансирование из средств республиканского бюджета;

- зачисление государственными и муниципальными общеобразовательными учреждениями спонсорской помощи, добровольных и попечительских взносов на расчетные счета, открытые в коммерческих

банках в нарушение статьи 105 Бюджетного кодекса, статьи 43 Закона Кыргызской Республики «Об образовании», постановления Правительства от 29.09.2017 года № 626 «О средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на специальных и депозитных счетах в системе единого казначейского счета»;

- наличие остатка неперечисленной суммы специального счета по Судебному департаменту на 1848,7 тыс. сомов;

- наличие на конец 2017 года свободного остатка средств местных бюджетов на 2029,9 млн. сомов;

- несмотря на многолетнюю практику по формированию бюджета на программной основе, процесс составления и утверждения республиканского бюджета в целом продолжает осуществляться в соответствии с контрольными цифрами, рассчитываемыми на основе базовых показателей предыдущих лет;

- отсутствует взаимосвязь между выделенными из бюджета средствами на конкретные программы и достигнутыми в итоге результатами по ним, не отслеживаются достигнутые результаты и не проводится оценка эффективности бюджетных программ, что свидетельствует о сохраняющемся формальном подходе к бюджетированию на программной основе, что сказывается на качестве управления бюджетными средствами.

Предложения

1. Обеспечить исполнение неисполненных пунктов предписаний и рекомендаций СП КР по результатам аудитов исполнения республиканского бюджета за 2015 и 2016 годы.

2. Обратить особое внимание на необходимость:

- проведения оценки рисков по краткосрочным и долгосрочным государственным ценным бумагам;

- установки нового программного обеспечения для ведения единой базы учета и контроля госдолга, отвечающего всем необходимым международным стандартам;

- разработки внутренних нормативных документов по осуществлению учета и движения госдолга страны (инструкции, положения, руководства и т.д.) и утверждения форм отчетности (месячных, квартальных, годовых и т.д.);

- совершенствования бюджетного регулирования отношений между республиканским и местными бюджетами в сторону оптимизации нормативов отчислений.

3. Рассмотреть ответственность должностных лиц, допустивших:

- несоблюдение принципов Бюджетного кодекса (“Приоритетности”, “Единства”, “Полноты”, “Прозрачности”, “Последовательности”);

- нарушение отдельных статей Закона Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы”;

- искажение статистической информации по размеру государственного долга на 636,8 млн. сомов;

- несвоевременную регистрацию долговых обязательств в Учетной книге с KfW с 1994 года по 19 кредитам на 66,8 млн. немецких марок и 97,5 млн. евро; ИБР на 19 250,0 тыс. долл.США и 17,9 млн. исламских динар; ЕАБР на 290,0 млн. долл.США;

- искажение статистики государственного долга путем отражения платежей «комиссий за неосвоение» по кредитам Эксимбанка и KfW в суммах: 4,6 млн.долл.США и 0,5 млн. китайских юаней; 0,3 млн. евро в виде “процентов”;

- выдачу разрешений исполнительным агентствам на открытие счетов в коммерческих банках при отсутствии таких обязательных условий в международных кредитных соглашениях по проектам «Развитие животноводства и рынка-1» (6,8 млн.СПЗ, грант), «Развитие женского предпринимательства» (1,5 млн.долл., грант);

- составление 15 кредитных соглашений с условиями прямых платежей донорами на счета поставщиков товаров, работ и услуг, исключающих приток денежных средств в республиканский бюджет.

4. Обеспечить отражение в ежегодных Отчетах об итогах исполнения республиканского бюджета:

- информации, предусмотренной статьей 116 Бюджетного кодекса;

- обязательств по расходам по выпуску ценных бумаг (дисконт), операций по погашению гарантийного обязательства в государственном балансе;

5. Принять неотложные меры по отражению в доходной части бюджета:

- в полной мере всей технической помощи по утвержденной методике (2035,0 тыс.долл.США);

- накопленных возвратных сумм по кредитной линии КИКБ (4,7 млн.евро);

- переводу всех счетов внебюджетных фондов, открытых вне ЕКС, в систему Казначейства;

- зачислению на ЕКС всех остатков неиспользованных средств на конец 2017 года в сумме 2232,8 млн. сомов, а также средств, находящихся на депозитных счетах государственных органов в коммерческих банках;

- инвентаризации поступлений на специальные счета и закрытию специальных счетов бюджетных учреждений по услугам, не включенным в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями;

- финансированию норматива затрат на содержание заказчиков-застройщиков, осуществляющих строительство на территории Кыргызской Республики с использованием средств государственного бюджета до 2,9% на основе обоснованных расчетов плановых затрат на каждый объект капитального вложения;

- зачислению на счета по специальным средствам спонсорской помощи, добровольных и попечительских взносов согласно статьи 105 Бюджетного кодекса и статьи 43 Закона Кыргызской Республики «Об образовании»;

- принудительному взысканию просроченной задолженности по бюджетным кредитам, а также обеспечению своевременной подготовки материалов; изменению способа и порядка исполнения судебных актов путем обращения взыскания на заложенное имущество, выявлению иного имущества должников и направлению в судебные органы для обращения взыскания задолженности;

- внедрению функции ведения финансового учета государственного долга и его обслуживания с проведением соответствующего обучения его учета;

- ускоренной ратификации кредитных соглашений для повышения возможностей использования льготного периода, а также предусмотрения в составляемых договорах даты исчисления льготного периода с даты поступления первого транша;

- внесению дополнений в Бюджетную классификацию по включению расходов категории “Прочие платежи” по заключенным кредитным соглашениям;

- истребованию от исполнительных агентств подтверждений по движению денежных средств по ПГИ за 2017 год;

- переводу на безналичные расчеты по командировочным расходам, подотчетным суммам, компенсациям взамен продовольственного пайка и поднаем жилья и др.

6. Обеспечить соблюдение:

- норм статей 59 и 64 Бюджетного кодекса, в части предусмотрения в Законе Кыргызской Республики о республиканском бюджете на соответствующий год величины государственного долга с учетом международных показателей долговой устойчивости и указанием кредиторов и заемщиков, предоставляющих и получающих заем, условий его предоставления и выплаты, а также соответствующих соглашений, заключенных между заемщиком и кредитором;

- учета записей в Учетной книге и регистрации всех заемных (кредитных) соглашений и государственных гарантий на основании копий с оригиналов кредитных соглашений;

- строгого учета и контроля движения денежных средств по проектным счетам, открытым в коммерческих банках, включая осуществление с ними ежемесячных сверок по остаткам средств;

- Положения о формировании перечня строек и объектов для государственных нужд и их финансировании за счет средств республиканского бюджета, утвержденного постановлением Правительства от 30.12.2017 года № 855;

- контроля за полнотой и качеством расчетов и обоснований к проектам смет по статьям расходов, а также их соответствием бюджетному законодательству.

7. Систематически проводить:

- мониторинг исполнения Стратегии управления госдолгом Кыргызской Республики и оценку достижения ее целевых показателей;

- анализ устойчивости госдолга и выработку рекомендаций по предельному уровню внешних и внутренних заимствований и доведение его результатов до общественности;

- мониторинг по своевременному освоению средств исполнительными агентствами с соответствующим ужесточением ответственности за допущение дополнительных расходов, связанных с уплатой комиссий.

8. Предоставлять заемные средства хозяйствующим субъектам при условии выполнения ими обязательств по уплате процентов и сумм по ранее предоставленным кредитам.

9. Осуществлять в дальнейшем предоставление бюджетных кредитов с учетом уровня ликвидности с применением принципа получения максимальной экономической выгоды.

10. Восстановить в бюджет (зачесть при финансировании):

- сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей и остатки средств в расчетах на 01.01.2018 года в соответствии с Инструкцией «О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах по годовым отчетам при финансировании бюджетных учреждений», утвержденной постановлением Правительства от 03.11.2011 года № 694, в общей сумме 78,3 млн. сомов (см. приложение к отчету);

- остаток неперечисленной суммы специального счета по Судебному департаменту на 1848,7 тыс. сомов.

11. Рекомендовать Правительству:

11.1. Обратить внимание Минфина при подготовке ежегодного Отчета об итогах исполнения республиканского бюджета на необходимость:

- раскрытия информации, предусмотренной статьей 116 Бюджетного кодекса;

- составления государственного баланса с отражением обязательств по расходам по выпуску ценных бумаг (дисконт), операций по погашению гарантийных обязательств и др.;

- отражения в доходной части бюджета в полной мере всей технической помощи по утвержденной методике;

- перевода всех счетов внебюджетных фондов, открытых вне ЕКС, в систему Казначейства;
- зачисления на ЕКС всех остатков неиспользованных бюджетных средств на конец года;
- закрытия специальных счетов бюджетных учреждений по услугам, не включенным в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями.

11.2. Принять меры по:

- определению уполномоченного органа по формированию бюджета сектора государственного управления;
- максимальной мобилизации доходов бюджета в соответствии с постановлением Правительства от 26.08.2015 года № 604 «Об организационных вопросах формировании проекта доходной части государственного бюджета»;
- оптимизации межбюджетных отношений, обеспечивающей сокращение остатков неиспользованных средств на конец года в местных бюджетах;
- ведению надежного и достоверного учета государственного долга, а также эффективного его обслуживания;
- внедрению системы анализа и мониторинга государственных инвестиций;
- повышению качества государственных услуг при выполнении государственных программ с международными финансовыми институтами;
- приведению оплаты труда государственных служащих с соблюдением бюджетных принципов единства и последовательности;
- внедрению мониторинга по своевременному освоению средств исполнительными агентствами с соответствующим ужесточением ответственности за допущение дополнительных расходов, связанных с уплатой комиссий за неосвоение;
- исключению реструктуризации задолженностей по кредитам, ссудам и займам, влекущей дополнительные расходы по обслуживанию государственного долга;
- введению моратория на выдачу бюджетных кредитов без залогового обеспечения;
- совершенствованию нормативно-правовой базы в части ужесточения мер ответственности за нарушения в сфере операций с драгоценными металлами и изделиями из них;
- возврату средств на накопительный счет Правительства Японии.

По итогам аудита направить:

- Президенту Кыргызской Республики, в Секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской

Республики - Отчет;

- в Правительство Кыргызской Республики - Отчет и рекомендации, а также в соответствии со статьей 130 Бюджетного кодекса предложение об освобождении от занимаемых должностей должностных лиц Минфина, по вине которых допущены нарушения по учету и обслуживанию государственного долга;

- в Минфин - Отчет, предписание и рекомендации.