

Отчет

об аудите использования бюджетных, специальных и иных средств в Министерстве экономики Кыргызской Республики и его подведомственных подразделениях и территориальных органов за период с 01 января 2013 года по 31 декабря 2014 года

Основание для проведения аудита: план работы Счетной палаты на 2015 год, приказ Счетной палаты Кыргызской Республики от 03.04.2015г. №04-6/154 и письмо Генеральной прокуратуры от 03 февраля 2015 года № 151-14-87.

Объект аудита: Центральный аппарат Министерства экономики Кыргызской Республики, его подведомственные подразделения и территориальные органы: Северное межрегиональное управление (СМРУ), Южное межрегиональное управление (ЮМРУ), Кыргызский центр аккредитации (КЦА), Центр стандартизации и метрологии (ЦСМ), Государственная инспекция по метрологическому надзору, ГП «Центр единого окна», Департамент по делам банкротства, Агентство по продвижению инвестиций и Представительство по вопросам Всемирной торговой организации в г.Женева, Швейцария.

В Департаменте по делам банкротства также проведен анализ деятельности.

Цель аудита: аудит использования бюджетных, специальных и иных средств.

Период аудита: с 01.01.2013 года по 31.12.2014 года.

Распорядителями кредитов за период аудита являлись:

-с правом первой подписи министр Сариев Т.А. с 24 декабря 2011 года по 31.12.2014 года, начальник Службы организационно-технического и финансового обеспечения Султанов Н.А. за весь период аудита.

-с правом второй подписи главный бухгалтер Усубалиева Н.А. за весь период аудита.

Исполнение рекомендаций по результатам предыдущего аудита Счетной палаты Кыргызской Республики.

Предыдущий аудит Министерства экономического регулирования (Министерство экономического развития и торговли) Кыргызской Республики за период с 01.01.2011 года по 31.12.2012 года проведен государственным инспектором Счетной палаты Кыргызской Республики Эдилбаевым К.

Рекомендации Счетной палаты Кыргызской Республики исполнены.

Краткая характеристика объектов аудита

В соответствии с постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 23 декабря 2011 года N 1452-V "О структуре Правительства Кыргызской Республики" постановлениями Правительства Кыргызской

Республики от 30 декабря 2011 года N 762 "Об организационных мерах в связи с утверждением новой структуры Правительства Кыргызской Республики", от 20 февраля 2012 года № 117 «О вопросах Министерства экономики Кыргызской Республики» утверждены Положение и схема управления Министерства экономики Кыргызской Республики (далее – МЭ КР).

В структуру МЭ КР входят подведомственные подразделения, Представительство по вопросам ВТО в Швейцарии и территориальные органы.

Согласно Положению МЭ КР является уполномоченным государственным органом исполнительной власти в сфере проведения фискальной, тарифной и лицензионной политики, технического регулирования и метрологии, торговли.

К территориальным органам МЭ КР относятся Северное межрегиональное управление и Южное межрегиональное управление.

Представительство по вопросам Всемирной торговой организации (ВТО) в г.Женева, Швейцария обеспечивает проведение единой внешнеэкономической линии Кыргызской Республики в ВТО и в этих целях осуществляет в установленном порядке координацию участия в деятельности данной международной организации министерств/ведомств, учреждений, организаций и предприятий Кыргызской Республики.

К подведомственным подразделениям относятся:

- Государственная инспекция по метрологическому надзору, которая осуществляет проверки соблюдения обязательных требований законодательства в области обеспечения единства измерений;

- Центр по стандартизации и метрологии (далее - ЦСМ), в структуру которого входят 10 территориальных хозрасчетных подразделений.

Источниками финансирования ЦСМ являются средства республиканского бюджета и средства от поступлений за оказание хозяйствующим субъектам платных услуг по сертификации, метрологии, стандартизации и иной производственно-хозяйственной деятельности.

Постановлением Правительства КР от 28 августа 2000 года № 531 «О специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете Кыргызской Республики» установлен запрет на создание хозрасчетных структур при государственных органах для осуществления государственных функций. Однако до настоящего времени территориальные подразделения ЦСМ осуществляют свою деятельность на хозрасчетной основе.

- Кыргызский центр аккредитации, который осуществляет функции по реализации государственной политики в области аккредитации органов по оценке соответствия, направленной на подтверждение компетентности органов по оценке соответствия, обеспечения доверия к ним и создания условий для признания результатов их деятельности;

- Государственное предприятие "Центр "единого окна" в сфере внешней торговли», созданное в целях внедрения системы "единого окна", реализации и продвижения принципа "единого окна" в сфере внешней торговли.

Финансирование Предприятия и ее территориальных служб осуществляется за счет средств республиканского бюджета и специальных средств.

- Агентство по продвижению инвестиций, обеспечивающее привлечение и продвижение прямых инвестиций в экономику Кыргызской Республики.

- Департамент по делам банкротства, который обеспечивает в соответствии с законодательством Кыргызской Республики условия реализации процедур процесса банкротства.

Финансирование расходов на содержание Департамента и его деятельности осуществляется за счет средств республиканского бюджета и средств специализированного фонда, перечисленных из государственного приватизационного фонда.

Анализ исполнения сводной сметы расходов бюджетных средств МЭ КР за 2013 и 2014 годы

В 2013 году Министерством согласно бюджету, составленному на программной основе, на утверждение представлена смета на сумму 174,7 млн. сомов. Уточнение произведено до 185,3 млн. сомов, с увеличением на 10,6 млн. сомов. Профинансировано 182,0 млн. сомов (98,2 %), что меньше уточненной суммы на 3,3 млн. сомов.

В 2014 году на утверждение представлена смета на 313,6 млн. сомов, уточнение произведено до 328,0 млн. сомов, с увеличением на 14,4 млн. сомов. Профинансировано 227,8 млн. сомов (69,4 %).

Министерством финансов уточнение смет расходов, а также финансирование осуществлялось не в увязке с программным бюджетом министерства, а на основе, используемой в традиционном процессе бюджетирования, по экономической классификации расходов.

Обоими министерствами не обеспечивается ежегодное осуществление мониторинга исполнения индикаторов и формирование отчетности по исполнению бюджета на программной основе, в связи с отсутствием системы ежегодного анализа эффективности расходов по каждому направлению, в том числе анализа изменения показателей эффективности.

Первоначально утвержденная смета расходов бюджетных ассигнований в объеме 174673,8 тыс. сомов была уменьшена в целом на сумму 653,3 тыс. сомов, в том числе по статьям «Арендная плата» на 121,4 тыс. сомов и «Машины и оборудования» - 531,9 тыс. сомов.

В то же время, в течение года утвержденная смета расходов была увеличена на общую сумму 11323,3 тыс. сомов, из них по статье «Заработная плата» на 5887,6 тыс. сомов. Увеличение произведено по:

- *центральному аппарату МЭ КР* на 5257,6 тыс. сомов, по статье «Заработная плата». Из нее потребность дополнительного финансирования составила 4000,5 тыс. сомов. Кроме этого, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.08.2013 года №451 «О внесении изменений в

постановление Правительства КР от 22.08.2011 года №173 «О предельной штатной численности министерств и других органов» в штат МЭ КР с августа 2013 года добавлено 10 единиц, расходы на содержание которых составили 1257,1 тыс. сомов или всего потребность в средствах по данной статье составила 5257,6 тыс. сомов;

- *СМРУ* - 309,5 тыс. сомов, увеличение было связано с тем, что изначально фонд заработной платы был утвержден меньше потребной суммы;

- *ЮМРУ*- 730,0 тыс. сомов, увеличение связано с дополнительным выделением ассигнований для выплаты работникам надбавки за ненормированный рабочий день;

- В то же время по ВТО утвержденные расходы по заработной плате уменьшены на 409,5 тыс. сомов в связи с уменьшением фактических выплат по заработной плате.

Соответственно по статье «Взносы в Социальный фонд» утвержденные расходы увеличены на 733,1 тыс. сомов.

По статье «Приобретение прочих услуг» увеличено на 1303,3 тыс. сомов, из них по:

- *центральному аппарату* на 2246,0 тыс. сомов для оплаты за консультационные услуги по «Оценке последствий вступления Кыргызстана в Таможенный союз и Единое экономическое пространство». В течение 2013 года фактически оплачено 1383,1 тыс. сомов, не освоено-1137,2 тыс. сомов;

- *Центру аккредитации* увеличено на 131,7 тыс. сомов, в связи с оплатой членских взносов международным организациям;

- *Госинспекции по метрологическому надзору, ЮМРУ, СМРУ и ЦСМ* уменьшено на общую сумму 1065,4 тыс. сомов.

По статье «Текущие различные прочие расходы» увеличено на 2588,6 тыс. сомов на основании определения Свердловского районного суда г. Бишкек от 26.12.2011 года №СГ-331/11Б4 «О взыскании с Министерства экономики КР исполнительного сбора в размере 10% за счет исполнения решения суда в пользу ОсОО «Каркыра-Капитал»». Вышеуказанный исполнительский сбор вытекает из суммы задолженности в размере 25885,7 тыс. сомов, который был ранее перечислен из средств республиканского бюджета на депозитный счет ПССИ Свердловского района города Бишкек для возмещения ОсОО «Каркыра капитал», образованной в результате клиринговых взаиморасчетов за поставку природного газа из Республики Узбекистан.

С учетом увеличения первоначальной сметы расходов на 10670,0 тыс. сомов, уточненная смета министерства составила 185343,8 тыс. сомов. Открыто кредитов всего на 181966,9 тыс. сомов или меньше чем уточнено на 3376,9тыс. сомов. Недофинансированы статьи расходов:

- «Взносы в Социальный фонд» на 98,3 тыс. сомов.

- «Коммунальные услуги и услуги связи» по *ЦСМ* на 0,8 тыс. сомов;

- «Арендная плата» по *Представительству в ВТО* на 3277,8 тыс. сомов.

При открытых кредитах 181966,9 тыс. сомов, кассовые расходы произведены на сумму 177214,6 тыс. сомов или МЭ КР не использованы средства в сумме 4652,3 тыс. сомов, которые в конце года были возвращены в республиканский бюджет, в том числе по:

-*центральному аппарату* на 1645,4 тыс. сомов.

-*Представительству в ВТО* 1423,8 тыс. сомов

- *Государственному предприятию «Центр единого окна»* 409,8 тыс. сомов.

Следует отметить, что Государственное предприятие финансировалось из республиканского бюджета по статье «Приобретение прочих товаров и услуг» МЭ КР, путем перечисления денежных средств на расчетный счет ГП, открытого в ОАО «РСК Банк». Остаток денежных средств ГП на конец 2013 года составил 409,8 тыс. сомов, который был перечислен в доход республиканского бюджета по:

-*СМРУ* 63,4 тыс. сомов.

- *Государственной инспекции по метрологическому* 406,8 тыс. сомов.

-*Департаменту по делам банкротства* 553,2 тыс. сомов.

-*Кыргызскому центру аккредитации* 62,7 тыс. сомов.

-*Центру стандартизации и метрологии* 82,3 тыс. сомов.

При кассовых расходах (без учета статьи «Машины и оборудования») – 175912,7 тыс. сомов фактически произведены на сумму 174358,4 тыс. сомов или меньше на 1554,3 тыс. сомов.

Первоначально утвержденная смета расходов министерства на 2014 год с учетом структурных подразделений в сумме 313576,2 тыс. сомов была уменьшена на 13476,5 тыс. сомов, в том числе по статьям:

- «Коммунальные услуги» на 8472,1 тыс. сомов в связи с изменением экономической классификации по расходам. Так, статья 2212 «Коммунальные услуги и услуги связи» была разделена на статьи: 2232 «Плата за электроэнергию» и 2233 «Плата за теплоэнергию».

- «Арендная плата» на 1000,0 тыс. сомов по *Представительству в ВТО*, соответственно фактическим расходам за аренду жилого помещения;

- «Приобретение прочих услуг» на 3983,0 тыс. сомов.

По статье «Заработная плата» смета увеличена за счет дополнительного финансирования всего на 4521,2 тыс. сомов.

Фонд оплаты труда центрального аппарата Минэкономики КР на 2014 год составлял:

- согласно первоначально утвержденному штатному расписанию 68346,6 тыс. сомов,
- согласно уточненному штатному расписанию 72930,1 тыс. сомов или увеличен на 4583,5 тыс. сомов.

Увеличение фонда оплаты труда произошло за счет увеличения надбавки за ненормированный рабочий день (с 25% до 34% от должностного оклада) на 3811,0 тыс. сомов и надбавки за выслугу лет на 772,5 тыс. сомов.

За счет дополнительного финансирования в сумме 4560,2 тыс. сомов министерством на основании постановления Правительства КР от 28 мая 2012 года №334 «О Ресурсном соглашении между Министерством экономики КР и Министерством финансов КР» начислены премии в сумме 4038,1 тыс. сомов, надбавка за ненормированный рабочий день – 411,8 тыс. сомов и другие выплаты 110,3 тыс. сомов.

По статьям «Расходы на текущий ремонт имущества», «Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей», «Приобретение услуг охраны», «Расходы на оплату услуг банков и услуг по выпуску размещению и погашению государственных ценных бумаг», «Плата за воду», «Плата за электроэнергию», «Плата за теплоэнергию» всего было увеличено на 15111,9 тыс. сомов, что связано с изменением экономической классификации расходов.

В результате увеличения первоначальной сметы расходов в целом на сумму 14375,2 тыс. сомов, уточненная смета составила 327951,4 тыс. сомов.

За 2014 год открыто кредитов всего на сумму – 227814,1 тыс. сомов (69,5%), что меньше чем предусмотрено уточненной сметой на 100137,3 тыс. сомов. В связи с недофинансированием «Фонда финансирования подготовки проектов государственно-частного партнерства» в виду не создания его.

Так, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17.03.2014 года №147 «О финансировании подготовки проектов государственно-частного партнерства» предусматривалось создание «Фонда финансирования подготовки проектов государственно-частного партнерства» и выделение ему в 2014 году средств в объеме эквивалентном 2 млн. долларов США.

При открытых кредитах в сумме 227814,1 тыс. сомов, кассовые расходы составили 212036,7 тыс. сомов или не использовано средств на сумму 15777,4 тыс. сомов, которые в конце года возвращены в республиканский бюджет.

В соответствии с распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 29.10.2014 года №478-р для МЭ КР на мероприятия с участием Арабской координационной группы из Резервного фонда Правительства Кыргызской Республики выделено 107,4 тыс. сомов, которые также не были использованы.

При кассовом расходе (без учета статьи «Здания и сооружения» и «Машины и оборудования») – 204531,6 тыс. сомов фактические расходы составили 203898,7 тыс. сомов или меньше чем кассовые на 632,9 тыс. сомов.

Нарушения допущенные при использовании бюджетных и специальных средств

Центральный аппарат

Постановлением Правительства КР от 22 августа 2011 года №473 "О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики" (с последующими

изменениями и дополнениями) утверждена предельная штатная численность центрального аппарата МЭ КР в 2013 году в количестве 177 штатных единиц и 2014 году - 187. Согласно постановлению Правительства КР от 22 августа 2011 года №473, количество технического и обслуживающего персонала устанавливается не более 20 процентов от предельной штатной численности.

Таким образом штатная численность центрального аппарата МЭ КР утверждена в 2013 году - 213 единиц (в том числе: АУП-177 ед. и ТОП и МОП-36 ед.) и 2014 году - 223 единицы (в том числе: АУП-187 ед. и ТОП и МОП-36 ед.).

Условия оплаты труда определены постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 марта 2012 года №173(ДСП) «Об условиях оплаты труда государственных служащих Министерства финансов Кыргызской Республики и Министерства экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики».

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 мая 2012 года №334 «О Ресурсном соглашении между Министерством экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики и Министерством финансов Кыргызской Республики» предоставлено право Министерству экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики самостоятельно использовать финансовые средства, предусмотренные в республиканском бюджете на финансирование центрального аппарата министерства. Срок действия ресурсного соглашения до 31 декабря 2014 года.

Согласно ресурсному соглашению не предусмотрено выделение дополнительных бюджетных средств для МЭ КР. При этом, сэкономленные финансовые ресурсы полностью остаются в распоряжении МЭ КР и высвобождаемые средства министерством используются самостоятельно.

Указанными постановлениями Правительства КР выплата материальной помощи работникам МЭ КР за счет экономии фонда заработной платы не предусмотрена. Однако за счет экономии фонда заработной платы выплачено материальной помощи всего на **183,3 тыс. сомов**, в том числе:

- за 2013 год – 66,2 тыс. сомов.

- за 2014 год – 117,1 тыс. сомов.

Кроме этого ведущему специалисту с февраля 2009 года выплачивалась надбавка за работу по ведению воинского учета в размере 20 % от должностного оклада. Общая сумма надбавки за период с февраля 2009 года по момент аудита составила 50,0 тыс. сомов, в том числе в 2013 году – 13,0 тыс. сомов, 2014 году – 11,7 тыс. сомов. Основанием для установления дополнительной надбавки является п. 3 ст. 97 Закона КР от 16 декабря 1992 года № 1068 «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики».

Однако указанный Закон утратил силу с принятием Закона КР от 9 февраля 2009 года № 43 «О всеобщей воинской обязанности граждан

Кыргызской Республики», которым надбавка за работу по ведению воинского учета не предусмотрена.

Министерством экономики в 2012 году содержались по трудовым договорам четыре работника, работа которых имеет постоянный характер, которым за указанный период выплачено – 382,7 тыс. сомов.

Данный факт имел место и в аудируемом периоде. Так, двум сотрудникам привлеченным по трудовым договорам (один с декабря 2011 года, второй с апреля 2012 года), работа которых по своему содержанию имеет также постоянный характер, начислено зарплаты в общей сумме 1720,0 тыс. сомов, в том числе: за 2013 год – **906,9 тыс. сомов** и 2014 год – **814,0 тыс. сомов**.

Согласно статье 106 Трудового кодекса КР, ненормированный рабочий день - это особый режим работы, в соответствии с которым отдельные работники могут по распоряжению работодателя в необходимых случаях привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами нормальной продолжительности рабочего времени.

Перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем устанавливается коллективным договором, соглашением или правилами трудового распорядка организации. В МЭ КР такой перечень отсутствует.

Фактически на основании ежемесячно издаваемых приказов в соответствии с постановлением Правительства КР от 14.03.2012 года №173, начислялись надбавки за ненормированный рабочий день всем сотрудникам (госслужащим) министерства. Их сумма за период аудита составила **10512,3 тыс. сомов**, в том числе:

-за 2013 год – 4921,7 тыс. сомов или в среднем 18,8 % от должностного оклада.

-за 2014 год – 5590,7 тыс. сомов или в среднем 20,5 % от должностного оклада.

Надбавки за ненормированный рабочий день составили в Агентстве по продвижению инвестиций 14,6 тыс. сомов, в Северном МРУ 1423,4 тыс. сомов, в том числе:

-за 2013 год – 713,9 тыс. сомов или в среднем 27,4% от должностного оклада;

-за 2014 год – 709,5 тыс. сомов или 26,2% от должностного оклада.

Сумма сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и сумма остатков средств в расчетах по годовому отчету за 2014 год, которая Минфином КР не была зачтена при приеме отчетов и баланса (в марте 2015 года) по МЭ КР составила **315,0 тыс. сомов**, в том числе сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей на 107,8 тыс. сомов и дебиторская задолженность - 207,2 тыс. сомов (зачет был проведен в ходе настоящего аудита согласно справки-уведомления от 05.06. 2015 года), в Северном МРУ сумма дебиторской задолженности 84,2 тыс. сомов. Кроме этого в Северном МРУ на конец 2014 года в кассе имелись остатки денежных средств в сумме 38,5 тыс. сомов. Всего по Северному МРУ подлежит зачету при финансировании в 2015 году 122,5 тыс. сомов.

Департамент по делам банкротства.

В 2013-2014 годах в ДДБ поступило 96 заявлений на инициирование в хозяйствующих субъектах процедуры процесса банкротства. В том числе направленные:

- Государственным фондом развития экономики при Минфине КР- 24;
- Государственным фондом материальных резервов – 6;
- Налоговыми органами КР-40;
- Социальным фондом КР-23;
- ОАО «КБ Кыргызстан» - 1;
- ОАО «Залкар Банк» - 1;
- Оройский айылный округ Бакай-Атинского района и Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при ПКР – 1.

В 2013 году были признаны банкротами – 70 должников и завершены процессы банкротства- 61, приостановлен процесс банкротства - 1, в 2014 году признаны – 69, завершены процессы банкротства - 51, приостановлен процесс банкротства - 1, прекращен процесс банкротства - 1 и отменены процедуры процессов банкротства - 5.

Из общего количества должников, признанных (объявленных) банкротами, основная часть должников была признана банкротами по заявлениям Департамента по делам банкротства по долгам перед государством.

Процедуры процесса банкротства проводятся в основном в судебном порядке. Из признанных в 2013 году во внесудебном порядке были объявлены банкротами 5 из 70 должников и в 2014 году – 4 из 69.

На 01.01.2015 года в процессе банкротства находилось 314 должников. Из общего числа несостоятельных предприятий на сегодняшний день 232 отсутствующих должников, что составляет более 73,8 % от общего числа предприятий-банкротов, т.е. это должники у которых отсутствуют активы, а местонахождение руководителей (участников) установить не представляется возможным.

В отношении значительной части предприятий - банкротов применяется процедура специального администрирования методом ликвидации - 308 из 314 должников на 01.01.2015 г. (или 98,1 %), методом реструктуризации - в отношении 6 предприятий.

По данным Департамента общая оценочная стоимость имущественных активов 314 предприятий - банкротов, находящихся на стадии банкротства на 01.01.2015 года составляет 2569,9 млн. сомов. Стоимость реализованного имущества составила 212,4 млн. сомов (8,3 %).

Признанная кредиторская задолженность на 01.01.2015 года по находящимся в процессе банкротства предприятиям с нарастающим итогом с начала процесса банкротства составляет 6636,8 млн. сомов + 131,8 Евро + 42,7 тыс. долларов США.

Были завершены процессы банкротства в 2013 году в 61 предприятии, в 2014 году – 51. Общая признанная кредиторская задолженность в завершенных предприятиях процессов банкротства составила в 2013 году –

532,0 млн. сомов, из которых спецадминистраторами погашено за счет реализации, передачи активов 198,7 млн. сомов (37,4 %) и 2014 году – 1260,4 млн. сомов, из них погашено 210,2 млн. сомов (16,7 %).

Следует отметить, что из 82 предприятий, имеющих активы и в отношении которых идет процесс банкротства, в 23 спецадминистраторы не назначены.

Из них приняты решения судов о банкротстве предприятия в 1996 году по 2 предприятиям, 1998 году – 3, 1999 году – 6, 2001 году – 2, 2002 году – 2, 2003 году – 4, 2004 году – 1, 2006 году – 1, 2008 году – 1 и 2012 году – 1.

По объяснению Департамента в 23 предприятиях специальные администраторы не назначены в связи с тем, что в Нарынской области нет лицензированных администраторов, в Таласской и Иссык-Кульской областях их число недостаточно.

Кроме этого из 232 предприятий не назначены спецадминистраторы в 171 отсутствующем предприятии-должнике (73,7%).

В соответствии со статьей 15 Закона Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» деятельность администраторов, осуществляющих процедуры процесса банкротства, подлежит обязательному лицензированию.

На 01.07.2015 года число лиц, получивших лицензии, составляло 445, из них у 323 лицензии отозваны. На 14.07.2015 года из числа администраторов с действующими лицензиями (122) 47 по различным причинам не осуществляют деятельность (отказываются от назначения спецадминистраторами, лицензии на стадии отзыва, отсутствуют контактные данные, перешли на другую работу, выехали за пределы республики и т.д.).

Таким образом основными причинами не назначения администраторов является недостаточное количество лицензированных специалистов в области спецадминистрирования предприятий-банкротов.

Следует отметить, что согласно п.9.2.4. Правил «О порядке применения процедур процесса банкротства», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 1998 года № 865, назначение администратора без его согласия запрещается. Действующим законодательством о банкротстве не предусмотрены меры в отношении администраторов в случае отказа их от назначения.

Кроме этого, до внесения изменений от 20 апреля 2015 года в Закон Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)» администратор мог быть назначен для проведения процедур процесса банкротства одновременно не более, чем на двух хозяйствующих субъектах - должниках.

Внесенными изменениями Законом Кыргызской Республики от 20 апреля 2015 года № 87 администратор может быть назначен для проведения процедуры банкротства одновременно:

1) не более чем на двух хозяйствующих субъектах-должниках, обеспеченных активами;

2) не более чем на пяти хозяйствующих субъектах-должниках при условии, что должник признан судом отсутствующим, а также если имущество должника заведомо не позволяет покрыть судебные издержки по делу о банкротстве должника либо в течение последних двенадцати месяцев не проводились операции по его счетам".

Согласно Положению «О порядке назначения администратора государственным органом по делам о банкротстве», утвержденному постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 2002 года № 584, назначение администратора осуществляется Департаментом по делам банкротства в течение пяти дней с момента получения, в установленном Законом порядке, решения суда о признании должника банкротом (несостоятельным), но не позднее даты вступления решения суда в законную силу, а также получения заявления (ходатайства).

Кандидатура администратора может быть представлена любым из кредиторов (кредиторами), должником не позднее следующего дня с момента вынесения судом решения о признании должника банкротом (несостоятельным).

Однако Департаментом назначение администраторов осуществляется несвоевременно, в отдельных случаях по истечении нескольких лет, в связи с чем процесс банкротства и ликвидации предприятий затягивается на долгие годы.

Рассматривая вопросы погашения кредиторской задолженности по заработной плате в ходе банкротства предприятий следует отметить, что меры, предусмотренные Законом КР "О банкротстве(несостоятельности)", не обеспечивают полноценную защиту интересов работников при банкротстве предприятий.

Так, статьей 99 Гражданского кодекса Кыргызской Республики установлена следующая очередность погашения задолженностей перед кредиторами: в *первую очередь* - удовлетворяются требования граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей в установленном законом порядке; *во вторую очередь* - производятся расчеты по выплате выходных и социальных пособий и оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (контракту), но не более чем за три месяца, и по основным суммам платежей по обязательному государственному социальному страхованию; *в третью очередь* - удовлетворяются требования по основным суммам и процентам по ним не обеспеченных залогом кредиторов. При этом, независимо от требования других кредиторов данной очереди, сначала удовлетворяются требования неаффилированных физических лиц - вкладчиков банков, затем требования аффилированных физических лиц - вкладчиков банков; *в четвертую очередь* - производятся расчеты по основным суммам обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, за исключением основных сумм платежей по обязательному государственному социальному страхованию; *в пятую очередь* - удовлетворяются требования по выплате неустойки (пени и

штрафа) кредиторов третьей и четвертой очереди, включая проценты по основным суммам обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды. Этаже очередность погашения задолженности предусмотрена нормами Закона КР «О банкротстве (несостоятельности)».

При этом, в соответствии с положениями ст. 100 Гражданского кодекса КР при недостаточности имущества ликвидируемого юридического лица имущество распределяется между кредиторами соответствующей очереди пропорционально суммам требований, подлежащих удовлетворению.

Сложившаяся практика показывает, что к моменту банкротства, предприятия подходят с небольшим количеством активов, достаточным для погашения максимум второй и части третьей очереди. Принимая во внимание вышеуказанные нормы законодательства, работник реально может получить лишь заработную плату лишь за три месяца, поскольку остальная сумма задолженности по заработной плате (на практике существенно превышающая трехмесячную заработную плату) выплачивается в третьей очередности. Более того, по причине того, что работники были отправлены в отпуска без содержания, зачастую работники не попадают даже во вторую очередь. При этом, поскольку в третьей очереди удовлетворяются и основные суммы задолженности других кредиторов (а это, как правило, контрагенты предприятия банкрота по его хозяйственной деятельности), оставшаяся задолженность по заработной плате будет выплачена не полностью, так как суммы задолженности перед контрагентами часто существенны, а распределение погашения производится пропорционально. В тоже время, задолженность по основным суммам платежей по обязательному государственному социальному страхованию выплачивается во вторую очередь в полном объеме.

Такой разный подход к погашению задолженности по заработной плате и суммам платежей по обязательному государственному страхованию, объективно не справедлив. Платежи по обязательному государственному страхованию – неразрывно связаны с трудовой деятельностью работника и заработной платой и совершенно логично и обоснованно будет осуществлять погашение во второй очереди всей основной суммы задолженности как по обязательному государственному страхованию, так и заработной плате, а не только за три месяца. При банкротстве предприятия, работник потерявший заработок реально не получает от государства какой-либо компенсации за счет обязательного государственного страхования работника. Этого не происходит и при условии погашения в ходе банкротства предприятием всей суммы задолженности по обязательному государственному страхованию. Возможность в максимальном объеме получить уже заработанную ранее работником оплату его трудовой деятельности до погашения сумм задолженностей других кредиторов-контрагентов предприятия банкрота будет иметь огромное социальное значение.

Таким образом, удовлетворение во вторую очередь требований по задолженности по заработной плате не только за три месяца, а в полном объеме будет более правильным, логичным и социально направленным.

Также следует отметить, что аналогичной позиции придерживаются и страны СНГ. В законодательстве стран СНГ, как и в Кыргызской Республике, погашение заработной платы производится во вторую очередь, но в полном объеме, а не лишь за 3 месяца как это установлено нормами Гражданского кодекса КР.

Кроме этого, согласно ст. 99 Гражданского кодекса Кыргызской Республики *в четвертую очередь* - производятся расчеты по основным суммам обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды, за исключением основных сумм платежей по обязательному государственному социальному страхованию. В виду того, что расчеты по основным суммам обязательных платежей в бюджет производятся в четвертую очередь, по предприятиям в отношении которых процедуры процесса банкротства завершены остались непогашенными долги по налогам в 2013 году на 67,7 млн. сомов и 2014 году – 111,6 млн. сомов, по предприятиям-должникам в отношении которых идет процесс банкротства признано долгов по налогам на 785,4 млн. сомов из которых на момент проведения аудита погашено 16,4 млн. сомов (2,1 %). Учитывая недостаточность активов предприятий-должников и погашение долгов по налогам в четвертую очередь имеются риски непогашения задолженности по налогам на значительную сумму.

Между тем следует отметить, что по основным суммам платежей по обязательному государственному социальному страхованию погашение производится *во вторую очередь*.

Специализированный фонд при государственном органе по делам о банкротстве создан в целях обеспечения процесса банкротства отсутствующего должника, в соответствии с Законом Кыргызской республики «О банкротстве (несостоятельности)».

В соответствии с Положениями «О Департаменте по делам банкротства при Министерстве экономики и антимонопольной политике КР», утвержденным постановлением Правительства КР от 28.05.2012 года № 337 и «О специализированном фонде при государственном органе по делам о банкротстве», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 декабря 2000 года № 747, расходы ДДБ по реализации банкротства отсутствующего должника производятся из специализированного фонда, создаваемого за счет государственного приватизационного фонда согласно смете расходов.

На 01.01.2015 года общая задолженность Департамента по делам банкротства перед специальными администраторами отсутствующих должников составляет **1 813,6 тыс. сомов.**

В 2013 году от уполномоченного государственного органа по приватизации и управлению государственным имуществом средств на спецфонд не поступало. В 2014 году поступило 205,8 тыс. сомов, из этой суммы возмещены затраты Чанкилову С. На 20,2 тыс. сомов. Остаток денежных средств специализированного фонда на 01.01.2015 года составил 185,6 тыс. сомов.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 декабря 2014 года №706 (ДСП) «О внесении дополнения в постановление Правительства Кыргызской Республики "Об условиях оплаты труда государственных служащих Министерства финансов Кыргызской Республики и Министерства экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики от 14 марта 2012 года №173 (ДСП)"» предоставлено право руководителям государственных органов направлять сэкономленные в течение года средства фонда оплаты труда на стимулирующие выплаты **государственным служащим** в размере не более двух среднемесячных заработных плат государственного служащего по итогам работ за год.

Департаментом по итогам 2013 года сэкономлено средств на 307,9 тыс. сомов и 2014 года 728,0 тыс. сомов. Экономия образована в основном за счет вакансий. За счет сэкономленных средств осуществлены выплаты стимулирующего характера **в 2013 году на 148,0 тыс. сомов и в 2014 году на 514,1 тыс. сомов.**

Разница от суммы экономии Департаментом направлена на выплату надбавки за ненормированный рабочий день, так как в проектах бюджета Департамента на два года предусматривалась выплата надбавки до 25% от должностного оклада, фактически выплаты осуществлялись в размерах, составивших до 40%.

Согласно постановлению следственного отдела Прокуратуры г. Бишкек проведен аудит выполненных ремонтных работ в **Центре стандартизации и метрологии.**

Аудитом установлено следующее.

В 2014 году с ОсОО «Аслан-строй» был заключен договор на выполнение работ на общую сумму 375,4 тыс. сомов. ОсОО «Аслан Строй» была предоставлена скидка в размере 10% на сумму 37,5 тыс. сомов.

ОсОО «Аслан строй» в срок согласно договорам были выполнены работы на общую сумму 375,3 тыс. сомов. Центром оплачено ОсОО «Аслан Строй» со спецсчета 100,0 тыс. сомов, с бюджетного 185,2 тыс. сомов, всего 285,2 тыс. сомов. Кредиторская задолженность ЦСМ перед ОсОО «Аслан Строй» на момент аудита составляла 52,7 тыс. сомов.

В ходе аудита проведенными контрольными замерами, выполненных объемов работ была установлена разница между договором подряда и фактически выполненным объемом работ, при этом превышение фактических работ составило 88,7 тыс. сомов.

ЦСМ с ОсОО «Азимут строй» был заключен договор на выполнение работ на 233,9 тыс. сомов. Фактически выполнено работ на 227,7 тыс. сомов или контрольными замерами установлено, что фактически выполнено работ меньше на 6,2 тыс. сомов.

ЦСМ за счет специальных средств оплачено ОсОО «Азимут строй» 100,0 тыс. сомов. Кредиторская задолженность перед ОсОО «Азимут Строй» на момент аудита составляла 133,9 тыс. сомов.

Все ремонтно-строительные работы выполнены и завершены в срок согласно договору. Однако на момент аудита заказчиком ЦСМ не были приняты выполненные объемы работ.

Заключение

1. Министерством финансов уточнение смет расходов, а также финансирование МЭ КР осуществлялось не в увязке с программным бюджетом министерства, а на основе, используемой в традиционном процессе бюджетирования, по экономической классификации расходов.

2. МЭ и МФ не обеспечивается ежегодное осуществление мониторинга исполнения индикаторов и формирование отчетности по исполнению бюджета на программной основе.

3. На 2013 год первоначальная смета МЭ, составленная на программной основе, утверждена на сумму 174,7 млн. сомов. Уточнение произведено до 185,3 млн. сомов с увеличением на 10,6 млн. сомов. Профинансировано 182,0 млн. сомов (98,2%), что меньше уточненной суммы на 3,3 млн. сомов. Кассовые расходы произведены на сумму 177,2 млн. сомов или МЭ КР не использованы средства в сумме 4,6 млн. сомов в конце года были возвращены в республиканский бюджет.

4. В 2014 году на утверждение представлена смета на 313,6 млн. сомов, уточнение произведено до 328,0 млн. сомов, с увеличением на 14,4 млн. сомов. Профинансировано 227,8 млн. сомов (69,4 %).

5. Первоначально утвержденная смета расходов министерства на 2014 год с учетом структурных подразделений в сумме 313,5 млн. сомов была уменьшена на 13,4 млн. сомов.

6. Фонд оплаты труда центрального аппарата Минэкономики КР на 2014 год составлял согласно уточненному штатному расписанию 72,9 млн. сомов или был увеличен против первоначального на 4,5 млн. сомов.

7. Увеличение фонда оплаты труда произошло в основном за счет увеличения надбавки за ненормированный рабочий день (с 25% до 34% от должностного оклада).

8. За счет дополнительного финансирования на заработную плату министерством на основании постановления Правительства КР от 28 мая 2012 года №334 «О Ресурсном соглашении между Министерством экономики КР и Министерством финансов КР» начислены премии в сумме 4038,1 тыс. сомов, надбавка за ненормированный рабочий день – 411,8 тыс. сомов и другие выплаты 110,3 тыс. сомов.

9. За 2014 год открыто кредитов всего на сумму – 227,8 млн. сомов (69,5%), что меньше чем предусмотрено уточненной сметой на 100,1 млн. сомов. В связи с недофинансированием «Фонда финансирования подготовки проектов государственно-частного партнерства» в виду не создания его.

10. Кассовые расходы составили 212,0 млн. сомов или не использовано средств на сумму 15,7 млн. сомов, которые в конце года возвращены в республиканский бюджет.

11. В 2014 году не были использованы выделенные из Резервного фонда Правительства Кыргызской Республики на мероприятия с участием Арабской координационной группы средства в сумме 107,4 тыс. сомов.

12. За счет экономии фонда заработной платы выплачено материальной помощи всего на **183,3 тыс. сомов**, что не предусмотрено постановлениями Правительства КР.

13. Ведущему специалисту с февраля 2009 года выплачена надбавка за работу по ведению воинского учета в размере 20% от должностного оклада в общей сумме 50,0 тыс. сомов, в том числе в 2013 году – 13,0 тыс. сомов, 2014 году – 11,7 тыс. сомов, которая действующим Законом «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики» не предусмотрена.

14. Министерством экономики содержались по трудовым договорам два работника, работа которых имеет постоянный характер, начислено зарплаты в общей сумме 1720,0 тыс. сомов, в том числе: за 2013 год – 906,9 тыс. сомов и 2014 год – 814,0 тыс. сомов.

15. В МЭ отсутствует перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем, который согласно Трудовому кодексу устанавливается Коллективным договором.

16. Фактически на основании ежемесячно издаваемых приказов в соответствии с постановлением Правительства КР от 14.03.2012 года №173, начислялись надбавки за ненормированный рабочий день всем сотрудникам (госслужащим) министерства. Их сумма за период аудита составила 10512,3 тыс. сомов, по Северному МРУ 1423,4 тыс. сомов, по Агентству по продвижению инвестиций 14,6 тыс. сомов.

17. Сумма сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и сумма остатков средств в расчетах по годовому отчету за 2014 год, подлежащие к зачету в 2015 году по МЭ КР составила **315,0 тыс. сомов**, которая Минфином КР не была зачтена при приеме отчетов и баланса (в марте 2015 года). Зачет был проведен в ходе настоящего аудита (справки-уведомления от 05.06. 2015 года). Аналогично, в Северном МРУ не было зачтено 122,5 тыс. сомов, в том числе остатки наличных денежных средств в кассе 38,5 тыс. сомов.

18. По статье «Текущие различные прочие расходы» увеличено на 2588,6 тыс. сомов на основании определения Свердловского районного суда г. Бишкек от 26.12.2011 года №СГ-331/11Б4 «О взыскании с Министерства экономики КР исполнительного сбора в размере 10% за счет исполнения решения суда в пользу ОсОО «Каркыра-Капитал»». Вышеуказанный исполнительский сбор вытекает из суммы задолженности в размере 25885,7 тыс. сомов, который был ранее перечислен из средств республиканского бюджета на депозитный счет ПССИ Свердловского района города Бишкек для возмещения ОсОО «Каркыра капитал», образованной в результате клиринговых взаиморасчетов за поставку природного газа из Республики Узбекистан.

19. В нарушение постановления Правительства КР от 28 августа 2000 года № 531 «О специальных средствах и депозитных суммах учреждений,

состоящих на государственном бюджете Кыргызской Республики» до настоящего времени территориальные подразделения ЦСМ осуществляют свою деятельность на хозрасчетной основе.

20. Процедуры процесса банкротства проводятся в основном в судебном порядке. Из признанных в 2013 году во внесудебном порядке были объявлены банкротами 5 из 70 должников и в 2014 году – 4 из 69.

21. На 01.01.2015 г. в процессе банкротства находилось 314 должников, из них 232 отсутствующие должники.

22. Процедура специального администрирования методом ликвидации применяется к 308 из 314 должников.

23. Общая оценочная стоимость имущественных активов 314 предприятий - банкротов составляет 2569,9 млн. сомов. Стоимость реализованного имущества составила 212,4 млн. сомов (8,3%).

24. Признанная кредиторская задолженность составляет 6636,8 млн. сомов + 131,8 Евро + 42,7 тыс. долларов США.

25. Завершены процессы банкротства в 2013 году в 61 предприятии, в 2014 году – 51. Общая признанная кредиторская задолженность в завершенных предприятиях процессов банкротства составила в 2013 году – 532,0 млн. сомов, из которых погашено 198,7 млн. сомов (37,4 %) и 2014 году – 1260,4 млн. сомов, из них погашено 210,2 млн. сомов (16,7 %).

26. Из 82 предприятий в 23 спецадминистраторы не назначены в связи с тем, что в Нарынской области нет лицензированных администраторов, в Таласской и Иссык-Кульской областях их число недостаточно.

27. Кроме этого из 232 предприятий не назначены спецадминистраторы в 171 отсутствующем предприятии-должнике (73,7%).

28. Основными причинами не назначения администраторов является недостаточное количество лицензированных специалистов в области спецадминистрирования предприятий-банкротов.

29. Действующим законодательством назначение администратора без его согласия запрещается, меры в отношении администраторов в случае отказа их от назначения не предусмотрены.

30. ДДБ назначение администраторов осуществляется несвоевременно, в отдельных случаях по истечении нескольких лет, в связи с чем процесс банкротства и ликвидации предприятий затягивается на долгие годы.

31. По мнению аудита меры, предусмотренные Законом КР "О банкротстве (несостоятельности)", не обеспечивают полноценную защиту интересов работников при банкротстве предприятий.

32. К моменту банкротства, предприятия подходят с небольшим количеством активов, достаточным для погашения максимум второй и части третьей очереди. Таким образом, работник реально может получить заработную плату лишь за три месяца, поскольку оставшая сумма задолженности по заработной плате (на практике существенно превышающая трехмесячную заработную плату) выплачивается в третьей очередности. Кроме этого в результате того, что работники были отправлены в отпуска без содержания, зачастую работники не попадают даже во вторую очередь.

33. Задолженность по основным суммам платежей по обязательному государственному социальному страхованию выплачивается во вторую очередь в полном объеме.

34. При банкротстве предприятия, работник потерявший заработок реально не получает от государства какой-либо компенсации за счет обязательного государственного страхования работника. Этого не происходит и при условии погашения в ходе банкротства предприятием всей суммы задолженности по обязательному государственному страхованию. Возможность в максимальном объеме получить уже заработанную ранее работником оплату его трудовой деятельности до погашения сумм задолженностей других кредиторов-контрагентов предприятия банкрота будет иметь огромное социальное значение.

35. По мнению аудита, удовлетворение во вторую очередь требований по задолженности по заработной плате не только за три месяца, а в полном объеме будет более правильным, логичным и социально направленным.

36. Учитывая недостаточность активов предприятий-должников и погашение долгов по налогам в четвертую очередь имеются риски непогашения задолженности по налогам на значительную сумму. По предприятиям в отношении которых процедуры процесса банкротства завершены остались непогашенными долги по налогам в 2013 году на 67,7 млн. сомов и 2014 году – 111,6 млн. сомов, по предприятиям-должникам в отношении которых идет процесс банкротства признано долгов по налогам на 785,4 млн. сомов, из которых на момент проведения аудита погашено только 16,4 млн. сомов (2,1 %).

37. Следует отметить, что по основным суммам платежей по обязательному государственному социальному страхованию погашение производится *во вторую очередь*.

38. На 01.01.2015 года общая задолженность ДДБ перед специальными администраторами отсутствующих должников составляла 1 813,6 тыс. сомов.

39. В 2013 году от уполномоченного государственного органа по приватизации и управлению государственным имуществом средств на спецфонд не поступало. В 2014 году поступило 205,8 тыс. сомов. Остаток денежных средств специализированного фонда на 01.01.2015 года составил 185,6 тыс. сомов.

40. ДДБ за счет сэкономленных средств осуществлены выплаты стимулирующего характера в **2013 году на 148,0 тыс. сомов** и в **2014 году на 514,1 тыс. сомов**. Также выплачены надбавки за ненормированный рабочий день, составивших до 40%.

41. Согласно Постановлению следственного отдела СУ ГП прокуратуры г. Бишкек проведен аудит выполненных ремонтных работ в **Центре стандартизации и метрологии**.

42. Аудитом установлено по ОсОО «Аслан-строй» разница между договором подряда и фактически выполненным объемом работ, при этом превышение фактических работ составило 88,7 тыс. сомов.

43. По ОсОО «Азимут строй» контрольными замерами установлено, что фактически выполнено работ меньше на 6,2 тыс. сомов.

44. Все ремонтно-строительные работы выполнены и завершены в срок согласно договору. Однако на момент аудита заказчиком ЦСМ не были приняты выполненные объемы работ.

Предложения

1. Рассмотреть результаты аудита и принять меры по устранению выявленных финансовых нарушений и недостатков.

По центральному аппарату Министерства экономики КР:

2. Усилить работу по формированию сметы расходов бюджетных средств с учетом обоснованных расчетов потребностей министерства, составленных с учетом действующих нормативных правовых актов, а также внесенных изменений в них.
3. Прекратить практику увеличения статьи «Заработная плата» сметы расходов бюджетных средств центрального аппарата министерства за счет передвижки сэкономленных средств подведомственных подразделений и территориальных органов.
4. В целях не допущения образования на конец года остатков неиспользованных бюджетных средств в значительных суммах по итогам 9 месяцев анализировать текущее исполнение сметы расходов бюджетных средств и своевременно вносить уточнения в нее.
5. Не допускать выплат и надбавок за счет экономии фонда заработной платы, не предусмотренных нормативными актами, регулирующими условия оплаты труда работников Министерства экономики.
6. Не допускать привлечения по срочным трудовым договорам специалистов сверхштатной численности.
7. В целях обоснованной выплаты надбавок определить и утвердить перечень должностей работников с ненормированным рабочим днем с соответствующим обоснованием и в строгом соответствии законодательством Кыргызской Республики.

По Центру по стандартизации и метрологии при Министерстве экономики КР

8. Рассмотреть вопрос реорганизации хозрасчетных структур Центра по стандартизации и метрологии, осуществляющих государственные функции.

По Департаменту по делам банкротства при Министерстве экономики КР

9. Обеспечить назначение спецадминистраторов в предприятия банкроты после получения решений суда о признании должника банкротом (несостоятельным) в установленные законодательством сроки.

10. Принять соответствующие меры по назначению спецадминистраторов в 171 отсутствующем предприятии-должнике и 23 предприятиях, имеющих активы.
11. Усилить контроль над деятельностью спецадминистраторов по недопущению необоснованных затягиваний процессов банкротства на долгие годы и своевременному завершению ими процессов и ликвидации предприятий.
12. Внести предложения в Правительство Кыргызской Республики для решения вопросов по:
 - погашению задолженности Департамента по делам банкротства перед специальными администраторами отсутствующих должников на сумму 1 813,6 тыс. сомов;
 - анализу и пересмотру очередности выплаты всей суммы кредиторской задолженности по заработной плате в целях полноценной защиты интересов работников при банкротстве предприятий.
13. По Северному МРУ зачесть остатки средств в расчетах в сумме 84,2 тыс. сомов и остатки денежных средств в кассе в сумме 38,3 тыс. сомов.