

Основание для проведения аудита: статья 107 Конституции Кыргызской Республики, статья 27 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», статьи 4, 7, 31 Закона Кыргызской Республики «О Счетной палате Кыргызской Республики», план работы Счетной палаты Кыргызской Республики на 2015 год.

Объект аудита: Министерство финансов Кыргызской Республики и его подведомственные структуры (далее – Минфин и Министерство).

Цель аудита: составление и исполнение республиканского бюджета Кыргызской Республики.

Аудируемый период: 2014 год.

Отчет подготовлен с учетом рассмотрения и согласования с Министерством финансов Кыргызской Республики разногласий к Сводному акту составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2014 год и комментариев к проекту отчета.

За аудируемый период распределителями кредитов являлись:

- министр финансов Кыргызской Республики Лаврова О.В. за весь аудируемый период;
- статс-секретарь Министерства финансов Кыргызской Республики Баяманова З.Э. за весь аудируемый период;
- заместитель министра финансов Кыргызской Республики, директор Центрального казначейства Бакетаев А.К. за весь аудируемый период;
- заместители министра финансов Кыргызской Республики: Кожошев А.О., Байгончиков М.К., Таткулов Т.Ж. за весь аудируемый период.

Краткая информация об аудируемом объекте

Министерство финансов Кыргызской Республики в своей деятельности руководствуется Положением о Министерстве финансов КР, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 года №114.

Министерство финансов Кыргызской Республики является центральным государственным органом исполнительной власти, обеспечивающим функции по разработке и реализации государственной политики в области управления государственными финансами, а также политики в сфере внутреннего аудита и государственных закупок.

Целью Министерства является эффективное управление государственными финансами.

Задачами Министерства являются:

- формирование государственной политики управления государственными финансами и неналоговых платежей;
- совершенствование нормативного правового регулирования в сфере внутреннего аудита, бухгалтерского учета и финансовой отчетности сектора государственного управления, государственных закупок;
- управление внешним и внутренним государственным долгом Кыргызской Республики.

Структура управления Министерства выглядит следующим образом:

1. Центральный аппарат;
2. Департамент государственных закупок;
3. Департамент драгоценных металлов;

4. Государственный фонд развития экономики;
5. Государственное учреждение «Инфо - Система»;
6. Учебный центр;
7. Территориальные органы.

Аудит исполнения предписания Счетной палаты Кыргызской Республики по результатам предыдущего аудита

По результатам предыдущего аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2013 год, из подлежащих исполнению 104 пунктов, исполнено 67 пунктов, исполнен частично 1 пункт, на исполнении находятся 18 пунктов, не исполненными остались 18 пунктов, в том числе из **5075,3 млн.сомов**, подлежащих восстановлению в бюджет, остались не восстановленными **5013,3 млн.сомов**, или 98,8%.

Макроэкономическая и социальная ситуации

Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2014 год и прогноз на 2015-2016 годы сформирован в соответствии с Законом Кыргызской Республики "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике", с учетом основных приоритетов и направлений, определенных Бюджетной резолюцией Кыргызской Республики на 2014 год и прогноз на 2015-2016 годы, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года №3313-V.

В основу расчетов бюджета взяты параметры Среднесрочного прогноза бюджета Кыргызской Республики, одобренного решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики от 29 мая 2013 года №17-36.

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 13.05.2015 года №287 «Об отчете об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2014 год» по итогам за 2014 год экономический рост в стране, по оценке Национального статистического комитета Кыргызской Республики, составил 103,6%, что ниже уровня 2013 года на 7,3 процентных пункта. Номинальный объем ВВП сложился в сумме 397,3 млрд. сомов (ВВП прогнозировался в объеме 388,8 млрд. сомов). Без учета предприятий по разработке месторождения «Кумтор» прирост реального ВВП составил 4,6 % (по сравнению с 2013 годом рост на 6,1 %). В расчете на душу населения объем ВВП составил 71,2 тыс. сомов и по сравнению с 2013 годом возрос на 1,5 %.

Экономический рост от прогноза обеспечен за счет строительства (реальный рост на 24,9 %) на уровне 1,58 и сферы услуг (реальный рост на 4,1 %) на уровне 1,93 процентных пунктов. Отрицательный вклад в формирование ВВП внесло производство сельского хозяйства (снижение объемов на 0,6 %) на уровне 0,09 и промышленности (снижение объемов на 1,7 %) на уровне 0,32 процентных пункта. Основными факторами явились неблагоприятные природно-климатические условия для развития сельского хозяйства (позднее наступление весны, засуха и отсутствие полива, пик наступления маловодья) и заметное снижение динамики промышленного производства за счет спада производства золота.

По итогам 2014 года производство промышленной продукции в реальном выражении снизилось на 1,6 % (рост на 28,6 % в 2013 году). В промышленности, без учета Кумтора, рост произошел на 3,4 % (рост на 1,8 % в 2013 году) за счет роста в энергетическом секторе. В обрабатывающей промышленности и добыче полезных ископаемых наблюдался спад на 3,0 % и 0,5 %, соответственно.

В сфере услуг в 2014 году реальный рост составил 4,1 % (рост на 5,5 % в 2013 году). Рост услуг оптовой и розничной торговли, ремонта автомобилей и мотоциклов составил 7,2

%, при этом рост розничной торговли (кроме торговли автомобилями и мотоциклами) составил 9,4 %.

В 2014 году объем продукции сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства снизился на 0,6 % (рост на 2,7 % в 2013 году).

За 2014 год уровень освоения инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования увеличился на 21,6 % по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (рост на 7,6 % в 2013 году). За отчетный год фактически освоено 105821,8 млн. сомов инвестиций в основной капитал.

Исходя из общего объема использованных капитальных инвестиций, общий объем валовой продукции строительства за 2014 год составил 96 911,4 млн. сомов, или увеличился на 24,9% (рост на 16,4 % в 2013 году).

Реальный рост среднемесячной заработной платы (без учета малых предприятий) в 2014 году составил 1,2%, в номинальном выражении среднемесячная заработная плата сложилась на уровне 12 435 сомов.

Внешнеторговый оборот за 2014 год составил 7 612,3 млн. долларов США и уменьшился по сравнению с 2013 годом на 4,8%, в том числе экспорт - 1 879,9 млн. долларов США (снижение на 6,3 %) и импорт - 5 732,4 млн. долларов США (снижение на 4,3 %).

В связи с опережающим ростом объемов импорта над экспортом отрицательное сальдо торгового баланса составило 3 852,5 млн. долларов США, или снизилось по сравнению с соответствующим периодом 2013 года на 3,2 %.

Анализ проведения реформы управления государственными финансами

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 21.01.2013 года «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (далее - Стратегия), Правительству Кыргызской Республики, иным государственным органам, органам местного самоуправления поручено осуществлять реализацию положений Стратегии, в том числе путем разработки, принятия, утверждения в установленном порядке и выполнения отраслевых и иных государственных программ с определением в них конкретных мер, сроков их осуществления и ответственных за выполнение органов и должностных лиц.

При том, что вопрос реформирования системы управления государственными финансами является важным для достижения Министерством открытого, сбалансированного бюджета, обеспечивающего в максимальной степени нужды населения и качественное выполнение государственных услуг и функций, Минфином не исполнен п. 3 Указа в части разработки Плана (программа) стратегического развития министерства для достижения вышеперечисленных целей и задач.

В своей практической деятельности Минфин руководствуется Среднесрочным планом действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.10.2012 года №675, которым предусмотрены следующие мероприятия:

- Улучшение бюджетного процесса:
 - процесс подготовки и планирования бюджета;
 - совершенствование бюджетной классификации.
- Процесс исполнения бюджета и отчетности:
 - совершенствование процесса исполнения бюджета и отчетности;
 - совершенствование финансового управления и контроля.
- Усиление законодательной базы.

- Совершенствование системы межбюджетных отношений.
- Стратегия налоговой реформы и совершенствование процесса управления доходами.

- Другие реформы управления государственными финансами.
- Усиление потенциала и управления человеческими ресурсами.

В отчете о ходе исполнения Среднесрочного плана на 2012-2015 годы, представленного Минфином в Координационный совет по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики по итогам 2014 года отражено, что все предусмотренные мероприятия по реформированию системы управления госфинансами Кыргызской Республики в основном выполнены.

Однако аудит деятельности Минфина по выполнению Среднесрочного плана действий по реформированию системы управления государственными финансами показал следующее.

До настоящего времени не принят Бюджетный кодекс, как основной документ, регулирующий правовые отношения, возникающие в сфере управления государственными финансами в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского и местных бюджетов. Представленный Правительством проект Бюджетного кодекса рассмотрен Жогорку Кенешем в первом чтении и возвращен на доработку для внесения предложений и замечаний.

По итогам за 2014 год остались не выполненными следующие мероприятия:

- не создана база данных по формированию бюджета и внесению изменений в бюджет и не разработана инструкция по работе с базой;
- не создана база данных по количеству сотрудников и фонду заработной платы бюджетных организаций;
- не регламентированы изменения в процедуры, регулирующие формирование, утверждение и исполнение смет по специальным средствам бюджетных учреждений в целях их усовершенствования;
- не внедрен разработанный проект программной классификации;
- не разработана система сертификации внутренних аудиторов государственных органов, учреждений и исполнительных органов местного самоуправления;
- не создана база данных по доходной части госбюджета, интегрированная с базой данных Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики, Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики;
- не внедрены разработанные проекты системы оценки эффективности государственных инвестиций (внутренние и внешние источники) и др.

Вследствии отставания в выполнении вышеперечисленных мероприятий, заложенных в Среднесрочном плане действий по реформированию системы управления государственными финансами, в настоящее время в работе Министерства имеются следующие недостатки:

1. Отсутствие регламентов взаимодействия структурных подразделений Министерства в бюджетном процессе

В настоящее время не все процессы по формированию и исполнению бюджета в Министерстве регламентированы.

При формировании проекта бюджета регламентация процесса планирования осуществляется в соответствии с решением Правительства Кыргызской Республики по срокам представления министерствами/ведомствами информации и проектов бюджета для представления в дальнейшем проекта бюджета в Правительство. При этом, недостаточно регламентирован процесс рассмотрения проектов в Минфине, так как не приняты соответствующие инструкции и положения, четко регламентирующие процессы, которые

происходят на практике.

Так, в части исполнения бюджета, не регламентированы процедуры изменения сметных назначений, в каких случаях может быть принято решение об изменении сумм финансирования по статьям сметы расходов, как оформляться и при каких случаях возможен отказ от рассмотрения предложений.

2. Недостаточная работа по обеспечению обратной связи в бюджетном процессе

Не налажена обратная связь с общественностью. Гражданское сообщество получает информацию через СМИ о ходе прохождения бюджетного процесса и его слушаний, но никоим образом не может влиять на принятие бюджетных решений и проводить мониторинг их исполнения.

(Вместе с тем, в 2015 году существенно улучшена прозрачность бюджета. Согласно исследованиям Международного бюджетного партнерства, определяющего степень доступности бюджетной информации общественности, индекс открытости бюджета в 2012 году составлял 20 баллов из 100, в 2015 году индекс составил 54 балла из 100).

3. Переход к оценке потенциала в межбюджетных отношениях

Согласно методике расчета выравнивающих грантов, доходный потенциал местного бюджета - это оценка доходов, которые могут быть получены местным бюджетом, исходя из уровня экономического развития, структуры экономики, а также налоговой базы за счет доходов, поступающих в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в местный бюджет.

Расчет доходного потенциала местного бюджета производится по репрезентативной системе доходов (в разрезе отдельных видов доходов), включающей основные виды доходов, зачисляемые в местный бюджет, и отражает доходные возможности местных бюджетов, учитываемые при распределении выравнивающих грантов. В репрезентативную систему доходов согласно утвержденной методике входят 10 видов доходов.

Вместе с тем, основным недостатком в данной методике является отсутствие формулы расчетов по каждому виду доходов, входящих в репрезентативную систему. В этой связи Минфин при расчетах прогноза каждого вида доходов может использовать различные варианты, либо взять представленные органами местного самоуправления прогнозы, поскольку, в основном, прогнозы основаны на фактических сборах, нежели на экономическом потенциале и базе, что приводит к погрешностям, как в определении достоверных объемов местных бюджетов, так и выравнивающих грантов.

В целом весь процесс исполнения республиканского бюджета не регламентирован внутренними документами.

Общая характеристика Закона Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы" и его исполнения

Анализ формирования основных параметров республиканского бюджета

Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2014 год принят Законом от 30 декабря 2013 года №227 «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», в который внесены корректировки Законом от 31 декабря 2014 года № 183 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».

	Утвержденный Закон от 30.12.2013 г.	Уточненный Закон от 31.12.2014 г.	Отклонение (+,-)
Доходы	93456,1	103325,8	+9869,7
Расходы	102899,2	114794,6	+11895,4
Предельный размер дефицита	9443,1	11468,9	+2025,8

Так, первоначально республиканский бюджет утверждён по доходам в сумме **93456,1 млн.сомов** и расходам в сумме **102899,2 млн.сомов**. Предельный размер дефицита установлен в размере **9443,1 млн.сомов**. Покрытием дефицита определены средства внешних и внутренних источников финансирования в сумме **9443,1 млн. сомов**.

В соответствии с Законом КР от 31 декабря 2014 года «О внесении изменений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», республиканский бюджет:

- по доходам увеличен на **9869,7 млн. сомов**, или 10,6 % и составил **103325,8 млн. сомов**, или 26,6% к ВВП;

- по расходам увеличен на **11895,4 млн. сомов**, или 11,6 % и составил **114794,6 млн. сомов**, или 29,5% к ВВП.

Предельный размер дефицита установлен с увеличением первоначального размера на **2025,8 млн. сомов**, что в процентном отношении составляет 21,4 % и составил **11468,9 млн. сомов**, или 2,9% к ВВП.

При этом, в отсутствие соблюдения сроков, установленных статьей 42 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете на 2014 год были внесены практически по завершению бюджетного года – 31 декабря 2014 года, *вследствие чего все исполнения изменений и дополнений за 2014 год произведены без соответствующего своевременного законодательного утверждения (в соответствии со ст.7 Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы»), а согласно решений профильного комитета Жогорку Кенеша КР и постановления Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года №561 «О проекте Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы"»*

Проект Закона Кыргызской Республики «Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2014 год» одобрен постановлением Правительства КР от 13 мая 2015 года № 287.

Согласно Отчету об исполнении республиканского бюджета за 2014 год, в республиканский бюджет поступление ресурсов (с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составило **139 711,9 млн. сомов**, или 100,2 % от плана в сумме 139 439,8 млн. сомов. В сравнении с аналогичными показателями 2013 года, поступления ресурсов увеличились на 18,0 %, что составило 21 273,3 млн. сомов. Удельный вес в объеме ВВП составил 35,2 %, тогда как за аналогичный период прошлого года этот показатель составлял 33,8 %.

Поступление ресурсов (без специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составило **105 807,2 млн. сомов**, или 102,8 % от плана в сумме 102 936,8 млн. сомов. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года поступления ресурсов увеличились на 13,6 %, что составило 12 711,6 млн. сомов.

Совокупные доходы (текущие доходы и поступления от продажи нефинансовых активов) республиканского бюджета за 2014 год (с учетом специальных средств и внешних грантов ПГИ) составили **105 264,2 млн. сомов**, или 101,9 % к плану в сумме 103 325,8 млн. сомов. По сравнению с 2013 годом совокупные доходы увеличились на 17,9 %, что составило 15 982,3 млн. сомов.

Общий объем доходов республиканского бюджета за 2014 год составил **105 261,3 млн. сомов**, или сверх плана поступило 1 935,5 млн. сомов (101,9 % к плану в сумме 103 325,8 млн. сомов). В сравнении с показателем предыдущего года доходы возросли на 17,9 %, или 15993,7 млн. сомов, в связи с ростом налоговых, неналоговых доходов и полученных официальных трансфертов.

Доходы (без специальных средств и внешних грантов ПГИ), поступившие в республиканский бюджет за 2014 год, составили **93 649,7 млн. сомов**, или 103,0 % к плану в сумме 90 949,1 млн. сомов. По сравнению с аналогичным периодом 2013 года показатели доходов возросли на 19,4 %, что составило в денежном выражении 15 229,9 млн. сомов.

Объем налоговых доходов республиканского бюджета за отчетный период составил 70 945,4 млн. сомов, или 101,3 % от плана в сумме 70 007,5 млн. сомов. В сравнении с уровнем прошлого года налоговые доходы выросли на 13,6 %, в связи с увеличением налогов на импорт.

Неналоговые доходы республиканского бюджета составили 24 356,8 млн. сомов, или 107,8 % от плана в сумме 22 596,9 млн. сомов. По отношению к факту 2013 года неналоговые доходы выросли на 37,9 %.

Общие расходы республиканского бюджета с учетом расходов, произведенных по разделу «потоки денежных средств в связи с операциями по финансированию» и без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ, за 2014 год составили **102 036,7 млн. сомов**. Относительно 2013 года общие расходы республиканского бюджета увеличились на 11 296,8 млн. сомов, или 12,4 %.

Совокупные расходы (текущие расходы и расходы по приобретению нефинансовых активов) республиканского бюджета (с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) за 2014 год составили **107 400,1 млн. сомов**, или 93,6 % от уточненного плана в сумме 114 794,6 млн. сомов, или недофинансирование составило 7394,5 млн. сомов. К объему ВВП совокупные расходы республиканского бюджета составили 27,0 %. По сравнению с прошлым годом расходы республиканского бюджета увеличились на 15 284,0 млн. сомов, или 16,6 %.

Совокупные расходы республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2014 год (без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составили **86 789,8 млн. сомов** при уточненном плане 90 344,6 млн. сомов, или исполнены на 96,1%. К объему ВВП совокупные расходы республиканского бюджета составили 21,8 процентных пункта. Абсолютный прирост расходов республиканского бюджета в 2014 году составил 8 370,4 млн. сомов, или возрос на 10,7 %.

Предусмотренная Законом расходная часть республиканского бюджета исполнена на уровне 93,6%, с недофинансированием предусмотренных бюджетом мероприятий на **7394,5 млн. сомов** при наличии на конец 2014 года ресурсов, числящихся на счетах ЦК МФ в НБКР в размере 100 588,1 тыс. долларов США, 8 335,7 тыс. Евро и 2 360 527,4 тыс. сомов, которые не находят отражения в главной книге Центрального казначейства. Кроме того, общие ресурсы Министерства финансов по главной книге ЦК составляют 6638,9 млн. сомов (без специальных средств), в том числе гранта Российской Федерации в сумме 1 323,6 млн. сомов, кредита Турции – 424,3 млн. сомов, остатков на счетах бюджетных учреждений - 508,3 млн. сомов, положительной курсовой разницы -741,3 млн. сомов, оборотной кассовой наличности - 150,0 млн. сомов, сверхплановых налоговых доходов - 938,0 млн. сомов, сверхплановых неналоговых доходов - 175,6 млн. сомов, невыбранных сумм

распорядителями бюджетных средств (не использованные министерствами и ведомствами предусмотренные сметой средства) – 2377,8 млн.сомов.

При этом, допущено недофинансирование защищенных статей республиканского бюджета в сумме 198,9 млн. сомов, образование обязательств бюджетных учреждений по заработной плате на 131,4 млн. сомов. Было возвращено в бюджет 505,0 млн. сомов, в том числе по защищенным статьям - 61,4 млн.сомов, из них заработная плата и отчисления в Социальный фонд - 35,0 млн. сомов.

Не выполнены утвержденные параметры республиканского бюджета по расходной части при наличии достаточных ресурсов, недофинансированы защищенные статьи. Вместе с тем, на конец 2014 года образовались значительные суммы прочей дебиторской задолженности в размере **4332,0 млн. сомов** (счет 32174 «Внутренние авансы, уплаченные»), в том числе за счет бюджетных средств **3301,1 млн. сомов**, а также неиспользованных остатков бюджетных средств на конец года и их возврат в бюджет свидетельствует о некачественном планировании расходов без обеспечения обоснованными и достоверными расчетами.

Анализ формирования и соответствия параметров утвержденного и уточненного республиканского бюджета

В соответствии со статьей 43 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», республиканский бюджет исполняется по росписи доходов и расходов, составляемой Министерством финансов Кыргызской Республики в соответствии с бюджетом, утвержденным Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Составление данного документа также регламентировано Положением «О порядке формирования, утверждения финансового плана доходов, ресурсов и бюджетных расходов республиканского бюджета», утвержденным приказом Минфина КР от 27.02.2009 года № 45-П. Согласно пункту 4.2. данного Положения, Управление бюджетной политики Министерства финансов на основании Закона Кыргызской Республики о республиканском бюджете Кыргызской Республики на соответствующий год и в соответствии с поквартальной и помесечной разбивкой прогноза поступления всех финансовых ресурсов в республиканский бюджет, формирует роспись доходов и расходов республиканского бюджета с поквартальной разбивкой, и в месячный срок после подписания Президентом Кыргызской Республики вышеназванного Закона предоставляет в Центральное казначейство Министерства финансов.

Сценарий поквартальной росписи республиканского бюджета на 2014 год (без учета специальных средств), утвержденный Министром финансов Кыргызской Республики, в целом сбалансирован и состоит из доходов и активов, обязательств и расходов на равнозначную сумму 94891,5 млн. сомов, при этом дисбаланс предусмотрен по итогам на первый квартал 2014 года, где доходы превышают расходы на 1 529,5 млн. сомов, на третий квартал на 1519,0 млн.сомов, а на второй и четвертый кварталы расходы превышают доходы на эту же сумму. При этом, удельный вес планируемых доходов на 1 квартал составляет 20,9%, расходов - 22,5%, на 2 квартал соответственно - 26,8% и 26,0%, 3 квартал - 24,0% и 25,6%, 4 квартал - 28,3% и 25,9%.

Роспись на утвержденный Закон сформирована по доходам в сумме 86259,9 млн.сомов, расходам - 83137,1 млн.сомов, на уточненный Закон соответственно 103325,8 млн.сомов и 95511,9 млн.сомов.

При первоначальном составлении республиканского бюджета недостаточно ведется работа с министерствами и ведомствами.

Так, в первоначально утвержденном бюджете на 2014 год расходы составили 82187,1 млн.сомов, уточнены на 94606,8 млн.сомов, или дополнительно увеличены на 12419,8 млн.сомов, или 15,1% к утвержденному. Сравнение показателей уточненного и

утвержденного бюджета показывает, что первоначально контрольные цифры доводились министерствам и ведомствам в завышенных или заниженных объемах.

В частности, по Министерству финансов КР (госпрограммы, мероприятия и выплаты) объем дополнительного финансирования составил 7478,5 млн.сомов, или 61,4%, Верховному суду КР - 388,2 млн.сомов (76,9%), Министерству обороны КР - 345,9 млн.сомов (26,3%), МВД КР - 500,2 млн.сомов (15,8%), МЧС КР - 419,5 млн.сомов (32,3%), Государственной регистрационной службе при Правительстве КР - 335,4 млн.сомов (159,3%), Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве КР - 167,1 млн.сомов (18,5%), Минздраву КР - 424,8 млн.сомов (18,3%), Минсельхозу КР - 116,1 млн.сомов (11,8%), ГКНБ КР - 284,9 млн.сомов (28,3%), Государственной пограничной службе КР - 226,4 млн.сомов (17,2%), ГП «Кыргызжилкоммунсоюз» - 596,6 млн.сомов (65,2%), Соцфонду КР - 737,0 млн.сомов (5,0%), Госинспекции по ветеринарии и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР - 100,7 млн.сомов (37,3%), Генпрокуратуре - 117,2 млн.сомов (38,2%).

При первоначальном утверждении расходов по экономической классификации бюджетных учреждений по некоторым статьям расходы не были запланированы и в процессе исполнения бюджета по этим статьям дополнительно выделялись или производились передвижки за счет других статей расходов. В частности, по многим бюджетным учреждениям первоначально не спускались расходы на коммунальные услуги, приобретение прочих услуг и т.д.

Анализ и изучение процедуры формирования месячных финансовых планов показал, что формирование доходной и расходной частей осуществлено без отражения параметров росписи и годового плана, что приводит к неупорядоченному исполнению бюджета на основе непоследовательных решений по текущему финансированию.

Более того, несмотря, что специальные средства составляют на уровне 9,0 % в расходной части республиканского бюджета, Министерством финансов доходы и расходы по специальным средствам при составлении сценария поквартальной росписи республиканского бюджета не учтены, хотя по результатам предыдущих аудитов предписывалось это устранить.

Следует отметить, что в Министерстве финансов отсутствует регламентированная процедура согласования и уточнения смет расходов специальных средств министерств и ведомств, включающая сроки рассмотрения смет, подготовку справок-уведомлений на увеличение (уменьшение) в процессе согласования и уточнение смет доходов и расходов специальных средств.

Министерство финансов Кыргызской Республики имеет право перераспределять в процессе исполнения бюджета ассигнования между статьями расходов без уменьшения защищенных статей расходов в пределах общих расходов по основным группам, группам и подгруппам расходов классификации функций органов государственного управления и местного самоуправления, утвержденных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, а также в пределах общих ассигнований по министерству, государственному комитету, административному ведомству, государственной комиссии и другому органу исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики о республиканском бюджете на соответствующий год.

Предоставленные права Министерству финансов по перераспределению ассигнований дают возможность многократно изменять параметры бюджетов министерств и ведомств.

Так, в 2014 году сумма корректировок составила свыше 16975,5 млн. сомов, а количество выписанных справок-уведомлений составило 2213, в том числе: на увеличение сметных назначений - 210 справок на сумму 13947,0 млн.сомов; на уменьшение - 186 на

3028,4 млн. сомов и передвижку с одного квартала на другой 1817 справок-уведомлений. Анализ суммарных значений по изменениям в сметные назначения свидетельствует о слабом качестве прогнозирования.

В разрезе периодов, из общей суммы увеличений на 1 квартал приходится 292,5 млн.сомов (2,1%), 2 квартал - 1549,0 млн.сомов (11,1%), 3 квартал - 4020,0 млн.сомов (28,8%), 4 квартал - 8085,5 млн.сомов (58,0%). Таким образом видно, что большие суммы сметных изменений приходятся на поздние периоды (3 и 4 кварталы) отчетного года. По статьям экономической классификации большая сумма дополнительных ассигнований приходится на ст.3214 «Кредиты, ссуды и займы» - 6061,2 млн.сомов, ст.3111 «Здания и сооружения» - 2689,5 млн.сомов, ст.2111 «Заработная плата» - 912,2 млн.сомов, ст.2215 «Приобретение прочих товаров и услуг» - 906,6 млн.сомов, ст.3112 «Машины и оборудование» - 810,6 млн.сомов, ст.2711 «Пособия по социальному обеспечению» - 749,0 млн.сомов, ст.2511 «Субсидии нефинансовым госпредприятиям» - 598,7 млн.сомов. Следует отметить, что несмотря на увеличение ст.2111 на сумму 912,2 млн.сомов, ст.2121 «Отчисления в Соцфонд» уменьшена на 23,9 млн.сомов, хотя изменение объемов страховых взносов прямопропорционально к заработной плате. Из общей суммы уменьшений на 1 квартал приходится 0,3 млн.сомов (0,01%), 2 квартал - 53,2 млн.сомов (1,8%), 3 квартал - 451,9 млн.сомов (14,9%), 4 квартал - 2523,1 млн.сомов (83,3%). Большие суммы уменьшений приходятся на ст.3313 «Государственные ценные бумаги, кроме акций» - 1571,5 млн.сомов, ст.2721 «Пособия по социальной помощи населению» - 655,4 млн.сомов, ст.3111 «Здания и сооружения» - 175,2 млн.сомов, ст.2216 «Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения» - 174,7 млн.сомов.

По передвижкам (между статьями, сроками, бюджетными учреждениями одного ведомства) за год проведено уточнений на сумму 2775,6 млн.сомов, из них путем уменьшения сметных назначений на 4 квартал и увеличения ранее принятых параметров за 1 квартал - 795,7 млн.сомов, за 2 квартал - 1753,6 млн.сомов, 3 квартал - 226,2 млн.сомов. Здесь также, как указано выше, несмотря на уменьшение сметной суммы заработной платы на 1,9 млн.сомов, отчисления в Соцфонд уменьшены на 17,0 млн.сомов, хотя уровень отчисления составляет 17,25% от объема фонда оплаты труда. Следует отметить, что республиканский бюджет на 2014 год первоначально утверждался по старой экономической классификации доходов и расходов, хотя действующая на данный момент Бюджетная классификация доходов и расходов была принята приказом Министерства финансов КР от 30.03.2012 года №62-п, и только уточненным бюджетом приведено в соответствие с утвержденной классификацией.

Так, по ст.2215 первоначально утверждены сметы министерств и ведомств на сумму 3223,0 млн.сомов, уточнено в сумме 2855,1 млн.сомов. Уменьшение на сумму 367,9 млн.сомов произошло в связи с тем, что в уточненном бюджете сметные суммы были расписаны в соответствии с бюджетной классификацией (ст.ст. 2221-2226) и аналогично по ст.2212 уменьшение на 891,8 млн.сомов (ст.ст. 2231-2235).

За счет уменьшения ст.3214 «Кредиты, займы и ссуды» на сумму 1246,8 млн.сомов, ст. 2821 «Стипендии» - 256,9 млн.сомов, ст.2631 «Текущие гранты другим единицам сектора госуправления» - 164,2 млн.сомов, ст.2512 «Субсидии финансовым госпредприятиям» - 99,0 млн.сомов, ст.2721 «Пособия по соцпомощи населению» - 32,1 млн.сомов, ст.2121 «Взносы в Соцфонд» - 17,0 млн.сомов значительные увеличения допущены по ст.3111 «Здания и сооружения» - 1510,4 млн.сомов, ст.2823 «Исполнение решений суда» - 227,6 млн.сомов, ст.2824 «Резервные фонды» - 150,0 млн.сомов, ст.2218 «Приобретение продуктов питания» - 43,8 млн.сомов, ст.2216 «Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения» - 21,5 млн.сомов, ст.2214 «Транспортные услуги» - 10,3 млн.сомов.

Результатом низкого качества планирования доходов и расходов, указанных многочисленных корректировок является допущение превышений/ уменьшений сценария, квартальной росписи доходов и расходов, что свидетельствует о формальном подходе Министерства финансов в руководстве вышеуказанными документами.

Низкое качество прогнозирования также проявляется в наличии в каждом месяце корректировок доходов, ресурсов, а также расходов республиканского бюджета путем принятия дополнительных финансовых планов.

Как приведено выше, осуществлялось дополнительное финансирование незащищенных статей бюджета - прочие расходы, приобретение основных средств и ТМЦ, транспортные услуги и других.

Так, в разрез Положению "О формировании и утверждении финансового плана расходов республиканского бюджета", утверждены приказами Министерства финансов после 10-го числа месяца дополнительные финансовые планы на увеличение ресурсов на 6089,0 млн. сомов и уменьшение на 1245,0 млн. сомов, на увеличение расходов на 9859,5 млн. сомов и уменьшение - 228,8 млн.сомов. В процентном отношении изменения от первоначальных финансовых планов составляют по ресурсам 5,4% (первоначально утвержден 89673,2 млн.сомов) и расходам 10,2% (первоначально утвержден 96650,7 млн.сомов). В результате на конец 2014 года, согласно данных баланса республиканского бюджета, за счет бюджетных средств имеется внутренняя прочая дебиторская задолженность по счету 32174 «Внутренние авансы, уплаченные» в сумме 3301,1 млн. сомов, на начало года имелась задолженность в сумме 2 014,8 млн.сомов, или рост составил 1286,3 млн.сомов. Одновременно имеется кредиторская задолженность по счету 3317 «Прочая внутренняя кредиторская задолженность» на конец года в сумме 2546,1 млн.сомов, которая сокращена по сравнению с началом года на 170,1 млн.сомов.

Следует отметить, что за декабрь месяц 2014 года по приказу Министерства финансов КР от 01.12.2014 года №181-п, расходная часть утверждена в сумме 10127838,5 тыс.сомов, однако согласно расшифровки к финплану (операционные расходы, финансовые активы и обязательства, нефинансовые активы) расходы составляют 10128304,5 тыс.сомов, или заложено больше, чем предусмотрено финпланом, на сумму 466,0 тыс.сомов.

Анализ хода исполнения сметных назначений по бюджетным средствам показал, что не соблюдение Министерством финансов указанных документов приводит к несоответствию утвержденным параметрам расходов республиканского бюджета.

Исполнение финансового плана доходов и расходов показывает, что несмотря на сверхплановое поступление ресурсной части на 10153,7 млн.сомов (план - 95653,4 млн.сомов, факт - 105807,1 млн.сомов), планируемые расходы невыполнены на 4476,9 млн.сомов (план - 107021,6 млн.сомов, факт - 102544,7 млн.сомов) и в итоге на конец финансового года на остатке неиспользованными остались 6638,9 млн.сомов (на начало года был остаток 2868,3 млн.сомов), т.е. имеющиеся резервы могли полностью плановые параметры расходной части бюджета.

Следует отметить, что недофинансированными остались защищенные статьи на сумму 1940,4 млн.сомов, или 2,8% от запланированного, в том числе заработная плата - 814,7 млн.сомов (2,9%), отчисления в Соцфонд - 174,5 млн.сомов (4,9%), расходы в единой системе здравоохранения - 83,2 млн.сомов (1,1%), приобретение продуктов питания - 136,8 млн.сомов (6,1%), медикаменты - 29,0 млн.сомов (6,0%), пособия - 290,6 млн.сомов (1,3%). При этом, по незащищенным статьям недофинансирование составило 2291,9 млн.сомов, или 1,8%, из них большие суммы недофинансирования составили по приобретению финансовых активов - 1194,7 млн.сомов (10,6%), текущим различным прочим расходам - 492,9 млн.сомов (51,0%), приобретению прочих услуг - 250,8 млн.сомов (7,0%), коммунальным услугам - 217,6 млн.сомов (12,6%), погашению внешних заимствований - 183,1 млн.сомов (5,9%), т.е. Минфином в полном мере не исполняются планируемые

мероприятия, допускается недофинансирование министерств и ведомств даже по защищенным статьям, хотя имелись достаточные ресурсы.

Министерством финансов КР при составлении финансового плана доходов и расходов республиканского бюджета на июнь месяц 2014 года первоначально определены ресурсы в сумме 6984,8 млн.сомов, расходы - 8558,4 млн.сомов, дополнительным планом от 20.06.2014 года ресурсная часть уменьшена на 502,5 млн.сомов, расходная часть увеличена на 841,7 млн.сомов и с учетом ресурсов на начало месяца в сумме 1903,2 млн.сомов заведомо допущено отрицательное значение ресурсов на конец месяца в сумме 1014,6 млн.сомов. Фактически, ресурсная часть исполнена на 6158,3 млн.сомов, расходы составили 8711,0 млн.сомов. На конец месяца сложилось отрицательное сальдо в сумме **628,6 млн.сомов.**

Центральное казначейство ссылается на пункты 17,18 Инструкции о порядке ведения учета, распределения и использования ресурсов республиканского бюджета Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства КР от 05.03.2011 года №99, где по завершении операционного дня сальдо в КСК «Республиканские ресурсы» может иметь «положительное» или «отрицательное» значение в зависимости от полученных ресурсов и произведенных операций по финансированию. Однако, Минфином уже на стадии планирования доходов и расходов на предстоящий месяц было предусмотрено отрицательное сальдо на конец месяца. Несмотря на то, что планируется наименьшее поступление ресурсной части за последние 5 месяцев, запланирована наибольшая сумма расходов за этот период и не указано из каких источников планировалось покрытие недостающих средств.

Производимые в процессе исполнения бюджета расходы не могут превышать их предельные размеры, предусмотренные в бюджетах, утвержденных Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, айылными и городскими кенешами (статья 42 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»).

Однако, оформление справок-уведомлений по изменению сметных назначений отдельных бюджетных получателей практически на стадии окончания бюджетного года привело к допущению не предусмотренных и сверх уточненных сводных параметров расходов, принятых Законом от 31 декабря 2014 года № 227 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы"».

Так, Законом Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 года № 227 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», расходы республиканского бюджета уточнены в размере 114794,6 млн. сомов, в то же время плановый показатель отчета об исполнении республиканского бюджета составил в размере 114820,7 млн. сомов, или превышение составило 26,1 млн. сомов.

Справкой–уведомлением на изменение сметных назначений №39639 от 19.12.2014 года произведена передвижка со статьи 3214 «Кредиты, ссуды и займы» за счет средств турецкого кредита на статью 3111 «Здания и сооружения» на сумму 26062,9 тыс.сомов, в том числе Управлению капитального строительства при мэрии г. Бишкек на 13074,4 тыс.сомов, Общественно-государственному управлению капитального строительства мэрии г.Бишкек - 12988,5 тыс.сомов.

По объяснению Министерства финансов КР, расхождение между данными Отчета об исполнении государственного бюджета с Законом о республиканском бюджете на сумму 26,1 млн.сомов связано с отражением данной суммы в разных статьях: «Здания и сооружения» и «Кредиты, ссуды и займы». Кредиты Турции на сумму 26,1 млн.сомов были выделены со статьи «Кредиты, ссуды и займы» на Реализацию проектов Турецкого кредита на статью «Здания и сооружения» согласно распоряжению Правительства Кыргызской

Республики № 315-р от 03.07.2012 года, протокола заседания Комиссии по координации и исполнению Плана мероприятий по Турецкому кредиту ДСП № 17-18 от 22.03.2013 года, № 11-1385 от 07.10.2013 года, Решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 28.10.2013 года в конце года после принятия Жогорку Кенешем Кыргызской Республики общих параметров бюджета. В связи с чем, в законе они отражены за балансом в составе финансовых активов как «Кредиты, ссуды и займы», а в отчете об исполнении государственного бюджета по ст.«Здания и сооружения».

В соответствии со статьей 7 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», Правительство КР вправе вносить изменения в приложения в пределах сумм, утвержденных Законом, если это не приведет к уменьшению доходной части бюджета, при необходимости эти изменения и дополнения могут исполняться до принятия закона о соответствующих поправках по согласованию с профильным комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Аудитом установлено, что необходимые документы, разрешающие проведение данных объемов финансирования, отсутствуют.

Таким образом, Министерством финансов Кыргызской Республики вопреки Законам КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» и «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» изменены плановые параметры расходов республиканского бюджета и произведено дополнительное финансирование на общую сумму 26,1 млн. сомов.

Аудит формирования (составления) плана доходной части республиканского бюджета

Формирование доходов республиканского бюджета на среднесрочную перспективу осуществлялось на базе сценария прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2014-2016 гг.

Прогноз доходов основывался на фактических сборах за предыдущие годы и ожидаемых поступлениях в 2014 году, с учетом законодательства республики, действующего на момент составления среднесрочного прогноза.

Такой подход вызван тем, что стабильность и последовательность ранее принятых решений в области налоговой политики, в части не повышения и постепенного снижения в перспективе налогового бремени должны стать стимулом к экономической активизации.

Основными направлениями налоговой и таможенной политики на трехлетний период являлись:

- завершение модернизации и автоматизации налоговой и таможенной служб, обеспечение их гармонизации и интегрированности с Министерством финансов Кыргызской Республики, включая Центральное казначейство;

- определение стратегии государства по развитию и изменению подходов к специальным налоговым режимам для МСБ, включая совершенствование упрощенной системы налогообложения, направленной на поддержку развития малого и среднего бизнеса, пересмотр перечня видов деятельности, осуществляемых на основе добровольного и обязательного патента, в том числе путем постепенного повышения стоимости патента, а также оптимизации видов патентов;

- оптимизация и исключение дублирования НДС и налога с продаж;

- оптимизация существующей системы налоговых преференций, запрет на необоснованные льготы и освобождения, а также ликвидация имеющихся возможностей для уклонения от налогообложения;

- законодательное разрешение вопросов, касающихся межбюджетных отношений и развития регионов, с передачей сбора отдельных налогов в пользу местного бюджета;
- максимальное упрощение налогового учета, отчетности, всех налоговых процедур и рассмотрение их с точки зрения удобства для налогоплательщика;
- создание налогового суда и условий для соответствующей подготовки судей;
- предоставление возможностей к подаче налоговых отчетов и деклараций в электронной форме и по электронным каналам связи всеми налогоплательщиками;
- жесткая регламентация процедур налоговых проверок и полное внедрение системы проверок на основе оценки рисков.

В среднесрочной перспективе планировалось, что сохранится тенденция роста поступлений в бюджет. Доходы государственного бюджета вырастут с 108,8 млрд. сом в 2014 году до 135,4 млрд. сом в 2016 году. Однако, по отношению к ВВП снизятся с 26,2% в 2014 году до 23,9% в 2016 году.

Объем налоговых доходов прогнозировался в 2014-2016 годы в размере 87,1 млрд. сом и 119,3 млрд. сом, соответственно. По отношению к ВВП вырастут с 21,0% в 2014 году до 21,1% в 2016 году.

Анализ прогнозов СПБ на 2014 год (государственный бюджет)

(млн.сомов)

	<i>СПБ</i>	<i>Утв. Закон КР «О РБ» от 30.12.2013г</i>	<i>Откл от СПБ</i>	<i>Уточн. Закон КР «О внес. изм. в Рб» от 31.12.2014г</i>	<i>Откл от утверж</i>	<i>Откл от СПБ</i>
<i>ВВП</i>	414501,4	401030,0	-13471,4	388814,0	-12216,0	-25687,4
<i>Всего доходы</i>	108792,6	107110,0	-1682,6	117402,3	+10292,3	+8609,7
<i>Налоговые</i>	87050,0	84217,6	-2832,4	81846,2	-2371,4	-5203,8
<i>Неналоговые</i>	13790,5	14909,2	+1118,7	24834,7	+9925,5	+11044,2
<i>Трансферты</i>	7952,2	7983,2	+31,0	10721,3	+2738,1	+2769,1

Из таблицы видно, что утвержденные, далее уточненные показатели государственного бюджета на 2014 год значительно превысили показатели, ожидаемые в Среднесрочном прогнозе бюджета на 2014 год, за исключением налоговых поступлений, прогноз которых был снижен на 2371,4 млн.сомов по сравнению с утвержденным Законом о республиканском бюджете и на 5203,8 млн.сомов по сравнению с показателями, ожидаемыми в Среднесрочном прогнозе бюджета. При этом, уже при первоначальном утверждении бюджета по отношению к СПБ снижены на 2832,4 млн.сомов.

Из-за плохого администрирования и прогноза неналоговые доходы (многие виды неналоговых платежей никем не администрируются, хотя в соответствии с Законом КР «О неналоговых платежах» контроль осуществляется налоговыми органами) в СПБ прогнозируются со значительно заниженными параметрами, которые затем уточнены Законом с увеличением на 11044,2 млн.сомов, или 80,1%.

Прогнозные показатели налоговых поступлений, установленные в Законе о республиканском бюджете и внесенные изменения и дополнения в данный Закон, были уменьшены по причине сокращения показателей Валового внутреннего продукта на 25687,4 млн.сомов по сравнению с прогнозом СПБ.

Аудит отмечает, что прогноз доходов основывается на фактических сборах за предыдущие годы и ожидаемых поступлениях в 2013 году, с учетом изменений законодательства, без конкретной увязки со Среднесрочным прогнозом бюджета на 2014-2016 гг.

В целом анализ взаимоувязки СПБ и годового бюджета показывает, что Среднесрочный прогноз бюджета не используется в качестве инструмента управления государственными финансами, позволяющего Правительству Кыргызской Республики иметь представление о будущих объемах ресурсов с целью планирования предстоящих расходов в целом и по каждой отрасли, четко определить приоритетные направления деятельности государства.

Поскольку,

- прогнозы основных параметров социально-экономического развития, предусмотренные в Среднесрочном прогнозе бюджета, существенно отличаются от прогнозов, используемых при формировании бюджета, которые в свою очередь, значительно отличаются от фактически сложившихся показателей;

- меры, принимаемые в области фискальной политики в течение года не совсем четко последовательны с теми мерами, которые закладываются в СПБ и декларируются. В течение года принимаются различные изменения в налоговое законодательство, которые идут в разрез Среднесрочному прогнозу бюджета или в нем не предусматривались;

- соответственно, параметры объемов доходов, заложенные в бюджете и в дальнейшем исполняемые, также существенно отличаются от параметров, заложенных в Среднесрочном прогнозе бюджета.

В системе прогнозирования государственных доходов наблюдается низкая предсказуемость бюджета, усугубляемая отсутствием единой методики для прогнозирования доходов, отсутствием регламентированного перечня информации, используемой в процессе прогнозирования бюджетных доходов, слабое межведомственное взаимодействие.

В настоящее время не существует утвержденных методик и моделей для прогнозирования доходов в разрезе источников. Различные ведомства, вовлеченные в процесс формирования доходов бюджета (Минфин, ГНС, ГТС, ФУГИ и др.) пользуются различными методами оценки. При этом, Минфин не имеет доступа к информации, имеющейся в базе данных ГТС и ГНС, что приводит к большей разнице в оценках и расчетах, производимых Минфином и администраторами доходов. Отсутствие регламентированного перечня информации, используемой при расчетах прогноза по бюджетным доходам, постепенно приводит к ослаблению бюджетного анализа и мониторинга.

Так, постановлением Правительства КР от 29.08.2013 года №475 «О проекте Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» доходная часть сформирована в сумме 92918,1 млн.сомов, первоначально Законом утверждена в сумме 93456,1 млн.сомов, уточнена в сумме 103325,8 млн.сомов и выглядит в нижеследующем:

(млн.сомов)

	Пост. ПКР от 29.08.2013г №475	Утв. Закон КР «О РБ» от 30.12.2013г	Откл +,-	Уточн.Закон КР «О внес. Изм. в Рб» от 31.12.2014г	Откл +,-
Всего	92918,1	93456,1	+538,0	103325,8	+9869,7

Налоговые	72149,5	72437,5	+288,0	70007,5	-2430,0
Неналоговые	12785,4	13035,4	+250,0	22596,9	+9561,5
Трансферты	7983,2	7983,2	0	10721,3	+2738,1

Таким образом, параметры доходной части бюджета, сформированные на основе расчетных показателей министерств и ведомств, администрирующих доходы при утверждении бюджета, были увеличены на 538,0 млн.сомов (0,6%), а уточненным бюджетом на 9869,7 млн.сомов (10,6%), в том числе по налоговым поступлениям снижены на 2430,0 млн.сомов (3,4%), неналоговые доходы увеличены на 9561,5 млн.сомов (74,8%), трансферты на 2738,1 млн.сомов (34,3%).

В 2014 году номинальная стоимость ВВП составила 397277,1 млн.сомов и по сравнению с прогнозируемым показателем сократилась на 3752,9 млн.сомов. В связи с не достижением макроэкономических показателей, прогнозируемых Законом Кыргызской Республики от 30.12.2014 года «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», прогнозы по отдельным налоговым платежам были уточнены в сторону снижения. Прогнозные показатели по налоговым платежам, администрируемым ГНС, были снижены на 2430,0 млн.сомов, в том числе:

- по налогу на прибыль на 800 млн. сом в связи с изменением исчисления уплаты налога, или с отменой выплат авансовых платежей налога в I квартале. Ряд предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности были освобождены от уплаты налога на прибыль сроком на три года в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики №37 от 25.01.2013 года;

- по НДС на внутреннюю продукцию на 813,7 млн. сом за счет снижения утвержденных прогнозов экономических показателей. При номинальном росте ВВП в 111,8% по отношению к факту 2013 года, темпы роста доведенного прогноза по НДС составили 123,7%, фактического поступления – 112,3%;

- по акцизному налогу на 493,4 млн. сом, из них по табачным изделиям на 377,5 млн.сомов в связи с прекращением деятельности ОАО “Реестма-Кыргызстан”; на водку и ликероводочные изделия на 116,0 млн.сомов в связи с доведением прогноза с ростом на 96,6% по отношению к факту 2013 года, при увеличении ставки акциза с 15.02.2014 года на 50% в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики №49 от 23.01.2014 года;

- по налогу на доходы золотодобывающих компаний на 60 млн. сом, в связи со снижением цены золота на мировом рынке;

- по налогам за пользование недрами на 262,8 млн.сомов. План- прогноз снижен в связи с не проведением конкурсов на право разработки отдельных золоторудных месторождений (Джеруй, Тереккан, Перевальная, Тоголок) и лицензирования новых месторождений полезных ископаемых и перспективных площадей в целом на 262,9 млн.сомов, в том числе: по бонусу на 240,0 млн.сомов и роялти на 22,9 млн.сомов;

- по подоходному налогу на 70,0 млн.сомов (за счет увеличения прогнозных показателей по налогу с продаж).

Прогноз по неналоговым доходам увеличен в основном за счет:

- дивидендов на 2 875,4 млн. сом. В соответствии с решением судебных органов 51% акций ЗАО «Альфа Телеком» перешли в собственность государства, в связи с чем

дивиденды, причитающиеся на данный пакет акций перечислены в доход республиканского бюджета;

-прибыли ГП на 178,7 млн. сом. Согласно графику выплат задолженности ГП «Кыргыз Темир жолу» ожидается поступление в размере 178,7 млн. сом в текущем году;

-зачисления денежных средств из Резервного фонда в доход республиканского бюджета на 3 148,3 млн. сом согласно распоряжений Правительства КР;

-арендной платы от Центра транзитных перевозок на 887,7 млн. сом, из них 120 млн. сом предусмотрены за счет роста курса доллара США к национальной валюте и фактическим поступлением в размере 767,7 млн. сом за II квартал согласно сверкам платежей.

На основе фактических поступлений также предусмотрены поступления средств от реализации контрабандного нефрита, процентов, получаемых по срочным депозитам от ОАО «Российский Инвестиционный Банк», средств, взимаемых за осуществление надзорных функций по лицензированию от операторов связи, на общую сумму 320 млн. сом.

Кроме того, увеличена сумма специальных средств бюджетных учреждений на 2 259,5 млн. сом, в том числе:

- в соответствии с Инвестиционным соглашением между Правительством Кыргызской Республики и компанией «Центerra Голд Инк.», ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани» перечислены дополнительные средства Фонду развития Иссык-Кульской области, в результате увеличены специальные средства фонда на 111,3 млн. сом;

- в рамках Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о строительстве школы в Кыргызской Республике, подписанного 22 августа 2012 года в городе Бишкек, поступила спонсорская помощь для строительства школ Департаменту жилищно-гражданского строительства при Государственном агентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики на сумму 348,3 млн. сом;

- в рамках реформирования Вооруженных Сил, по созданию инфраструктуры вновь формируемых воинских частей и военных городков, согласно решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 23 июня 2014 года, увеличены специальные средства Министерства обороны Кыргызской Республики на сумму 127,9 млн. сом;

- увеличен преysкурant цен на платные охранные услуги, утвержденный Государственным агентством антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики от 24 апреля 2014 года №86, специальные средства Главного управления государственной специализированной службы охраны МВД Кыргызской Республики увеличены на 181,5 млн. сом;

- увеличен объем поступлений от предоставления государственных платных услуг, утвержденных Единым реестром государственных услуг. Увеличены специальные средства: Министерства здравоохранения Кыргызской Республики на 158,3 млн. сом, ФОМС на 171,8 млн. сом, Министерства образования и науки Кыргызской Республики на 347,0 млн. сом, Министерства культуры и туризма Кыргызской Республики на 35,0 млн. сом, Министерства иностранных дел Кыргызской Республики на 20,0 млн. сом и Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики на 139,0 млн. сом;

- от поступлений спонсорской помощи от иностранных доноров увеличены специальные средства: Министерства здравоохранения Кыргызской Республики на 86,3 млн. сом, Государственной службы по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики на 126,3 млн. сом, Национального статистического комитета Кыргызской Республики на 33,3 млн. сом и др.;

- согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики №645 от 13 ноября 2014 года «Вопросы Фонда государственных материальных резервов при Правительстве Кыргызской Республики», Министерству финансов Кыргызской Республики поручено перевести средства ФГМР, находящиеся на депозитном счете на специальный счет, и закрыть депозитный счет. В связи с чем, увеличен специальный счет ФГМР на 232,9 млн. сом.

Трансферты увеличены в связи с фактическим поступлением Российского гранта в размере 4 926,0 млн. сом, при этом откорректированы в сторону снижения поступления гранта ПГИ на 2 062,2 млн. сом.

При утверждении республиканского бюджета на 2014 год, объем ВВП прогнозирован в сумме 401030,0 млн.сомов, или по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года больше на 49889,2 млн.сомов (рост 14,2%), а по уточненному бюджету - 388813,7 млн.сомов, или по сравнению с первоначально принятым бюджетом снижен на 12216,3 млн.сомов (3,1%).

Общих доходов с грантами ПГИ первоначально утверждено, по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года, на 3146,9 млн.сомов больше, или с ростом на 3,5%, уточненным бюджетом на 13016,5 млн.сомов (14,4%), а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрен рост на 4188,5 млн.сомов (4,7%).

Доходов, без спецсредств и грантов ПГИ, по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года утверждено на 2961,6 млн.сомов (3,6%) больше, а уточненным бюджетом на 12634,0 млн.сомов (16,1%), а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрено с ростом на 2391,4 млн.сомов (3,0%).

Налоговых доходов по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года утверждено на 8944,4 млн.сомов (14,1%) больше, а уточненным бюджетом на 6514,4 млн.сомов (10,3%), а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрено с ростом на 10023,1 млн.сомов (16,1%).

В том числе, налоговые доходы ГНС, по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года, утверждены на 3663,9 млн.сомов (13,7%) больше, а уточненным бюджетом на 1233,9 млн.сомов (4,6%), а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрены с ростом на 4881,0 млн.сомов (19,2%).

Налоговые доходы ГТС, по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года, утверждены на 5280,5 млн.сомов (14,3%) больше, уточнения бюджета не произведено, а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрены с ростом на 5142,1 млн.сомов (13,9%).

Официальные трансферты, по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года, утверждены на 2099,7 млн.сомов (20,8%) меньше, а уточненным бюджетом на 638,5 млн.сомов (6,3%), а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрены со снижением на 1206,0 млн.сомов (13,1%).

Неналоговые доходы, по сравнению с уточненным бюджетом 2013 года, утверждены на 3697,8 млн.сомов (22,1%) меньше, а уточненным бюджетом на 5863,7 млн.сомов (35,0%), а по сравнению с фактическим исполнением 2013 года предусмотрены со снижением на 4628,6 млн.сомов (26,2%).

Следует отметить снижение первоначального прогноза *импортной таможенной пошлины по сравнению с уточненным прогнозом 2013 года на 263,0 млн.сомов (8,3%), процентов по депозитам и выданным ссудам на 2091,8 млн.сомов (30,8%), дивидендов и прибыли на 775,8 млн.сомов (23,4%), арендной платы на 1364,0 млн.сомов (47,5%), поступлений от оказания платных услуг на 847,7 млн.сомов (10,5%).*

А по уточненному бюджету 2014 года, по сравнению с бюджетом 2013 года, *меньше спрогнозированы: налог на валовый доход Кумтора - 390,9 млн.сомов (10,2%), акцизный налог по табачным изделиям - 116,3 млн.сомов (43,6%), налог за пользование недрами - 40,6*

млн.сомов (5,9%), бонусы - 80,0 млн.сомов (16,0%), официальные трансферты от международных организаций - 1029,2 млн.сомов (26,1%), дивиденды и прибыль - 786,2 млн.сомов (23,7%), арендная плата - 476,3 млн.сомов (16,6%), адм.сборы и платежи - 2,9 млн.сомов (0,3%).

Наблюдаются также заниженные показатели по сравнению с фактическими показателями 2013 года. Так, меньше спрогнозировано по сравнению с фактом 2013 года по: налогу на валовый доход Кумтора - 126,1 млн.сомов (3,5%); акцизному налогу на спирт этиловый - 2,7 млн.сомов, вина - 3,9 млн.сомов (39,0%), коньяк - 7,8 млн.сомов (21,5%); официальные трансферты - 1206,0 млн.сомов (13,1%); неналоговые доходы - 4628,6 млн.сомов (26,2%), в т.ч. поступления от оказания услуг - 240,7 млн.сомов (3,2%); прочие неналоговые доходы - 909,3 млн.сомов.

По заниженным показателям в течение финансового года вносятся коррективы в сторону увеличения. Так, налог с продаж увеличен на 70,0 млн.сомов (1,9%); официальные трансферты на 2738,1 млн.сомов (34,3%); неналоговые доходы на 9561,5 млн.сомов (73,3%), в том числе проценты по выданным кредитам и ссудам - 183,3 млн.сомов (32,9%), плата за использование природных активов - 887,7 млн.сомов (59,8%), поступления от оказания платных услуг - 2259,5 млн.сомов (31,4%), добровольные трансферты, кроме грантов - 3148,3 млн.сомов, прочие неналоговые доходы - 3124,4 млн.сомов.

Учитывая приведенное, аудит отмечает, что Минфином Кыргызской Республики при составлении первоначального бюджета недостаточно изучаются и анализируются проекты бюджетов министерств и ведомств, СПБ и Прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2014-2016 годы, хотя указанные документы являются основой для разработки проекта государственного бюджета на 2014 год и 2015-2016 годы.

В частности, в соответствии с СПБ, общие доходы спрогнозированы в объеме 108,8 млрд.сом, следовательно Законом о республиканском бюджете на 2014 год занижены на 15,3 млрд.сом, уточненным законом на 5,5 млрд.сом; налоговые доходы занижены соответственно на 14,7 млрд.сом и 17,1 млрд.сом (СПБ - 87,1 млрд.сом), неналоговые доходы завышены уточненным бюджетом на 8,8 млрд.сом (СПБ - 13,8 млрд.сом), официальные трансферты завышены уточненным бюджетом на 2,7 млрд.сом.

Кроме того, в ресурсной части республиканского бюджета произведены следующие корректировки:

- увеличен кредит SWAp на 2,56 млн. долларов США (144,8 млн. сом) и кредит ПГИ на 7 762,3 млн.сом;
- включены средства по возврату бюджетной суды, выданной местному бюджету г.Бишкек в сумме 100,0 млн. сом (договор №1 от 25.04.2014 года);
- снижен кредит Турции на 25,5 млн. долларов США (1 158,9 млн. сом). Средства в размере 15,5 млн. долларов США (671,7 млн. сом), заложенные в утвержденном бюджете 2014 года, поступили в 2013 году, а также не ожидается поступление остатков средств 2 транша в размере 10 млн. долларов США (487,2 млн. сом);
- снижены государственные ценные бумаги на сумму 500,0 млн. сом.

Исполнение доходной части республиканского бюджета

За 2014 год в республиканский бюджет поступление ресурсов (с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составило 139 711,9 млн. сомов, или 100,2 % от плана в сумме 139 439,8 млн. сомов. В сравнении с аналогичными показателями 2013 года, поступления ресурсов увеличилось на 18,0 %, что составило 21 273,3 млн. сомов. Удельный вес в объеме ВВП составил 35,2 %, тогда как за аналогичный период прошлого года этот показатель составлял 33,8 %.

Поступление ресурсов (без специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) составило 105 807,2 млн. сомов, или 102,8 % от плана в сумме 102 936,8 млн. сомов. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года, поступление ресурсов увеличилось на 13,6 %, что составило 12 711,6 млн. сомов.

Совокупные доходы (текущие доходы и поступления от продажи нефинансовых активов) республиканского бюджета (с учетом специальных средств и внешних грантов ПГИ) составили 105 264,2 млн. сомов, или 101,9 % к плану в сумме 103 325,8 млн. сомов. По сравнению с 2013 годом, совокупные доходы увеличились на 17,9 %, что составило 15 982,3 млн. сомов.

Общий объем доходов республиканского бюджета составил 105 261,3 млн. сомов, или 101,9 % к плану в сумме 103 325,8 млн. сомов. В сравнении с показателем предыдущего года доходы возросли на 17,9 % в связи с ростом налоговых, неналоговых доходов и полученных официальных трансфертов.

Доходы (без специальных средств и внешних грантов ПГИ), поступившие в республиканский бюджет за 2014 год, составили 93 649,7 млн. сомов, или 103,0 % к плану в сумме 90 949,1 млн. сомов. По сравнению с аналогичным периодом 2013 года, показатели доходов возросли на 19,4 %, что составило в денежном выражении 15 229,9 млн. сомов.

Объем налоговых доходов составил 70 945,4 млн. сомов, или 101,3 % от плана в сумме 70 007,5 млн. сомов. В сравнении с уровнем прошлого года, налоговые доходы выросли на 13,6 %, в связи с увеличением налогов на импорт.

Неналоговые доходы составили 24 356,8 млн. сомов, или 107,8 % от плана в сумме 22 596,9 млн. сомов. По отношению к факту 2013 года неналоговые доходы выросли на 37,9 %.

Сравнительная таблица по ресурсной (доходной) части республиканского бюджета за 2014 год по сравнению с 2013 годом

(млн. сомов)

Наименование ресурсов и доходов	Факт 2013г.	2014г.			Номин темп роста	Реальн темп роста
		план	факт	%вып.		
Всего ресурсов	118 438,6	139 439,8	139 711,9	100,2	118,0	109,4
Ресурсы (без спец. средств, ПГИ)	93 095,6	102 936,8	105 807,2	102,8	113,7	105,4
Доходы	89 267,6	103 325,8	105 261,3	101,9	117,9	109,3
Налоговые доходы	62 414,4	70 007,5	70 945,4	101,3	113,7	105,4
Полученные официальные трансферты	9 189,2	10 721,3	9 959,1	92,9	108,4	100,5
Неналоговые доходы	17 664,0	22 597,0	24 356,8	107,8	137,9	127,8
Проценты по депозитам Правительства, находящимся в Национальном банке КР	50,4	52,8	0	0	0	0
Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам	783,3	740,0	993,6	134,3	126,8	117,5
Дивиденды, начисленные на государственный пакет акций	1 615,6	1411,8	1 476,2	104,6	91,4	84,7
Прибыль Национального банка Кыргызской Республики	547,6	310,9	310,9	100,0	56,8	52,6
Арендная плата	2 991,5	2394,7	2446,2	102,2	81,8	75,8
Плата за выдачу лицензий	11,6	12,2	16,4	133,9	141,4	131,0
Поступления по специальным средствам	7 902,5	9 455,7	9 404,7	99,5	119,0	110,3

от бюджетных учреждений						
Штрафы, санкции, конфискации	366,4	173,3	396,2	228,6	108,1	100,2
Прочие неналоговые доходы	909,3	3 124,4	4 113,9	131,7	452,4	419,3

За 2014 год Государственной налоговой службой собрано доходов в сумме 29422,6 млн. сомов, или 102,3 % к плановому показателю, сверх плана обеспечено 723,0 млн. сомов. Однако, без учета Кумтора, план выполнен на 98,2%. По сравнению с уровнем прошлого года, доходы ГНС увеличились на 12,0%, или на 3158,4 млн. сомов. При этом, без учета Кумтора, поступления выросли на 9,3%, или на 2102,2 млн. сомов.

Налоговые доходы Государственной налоговой службы за отчетный период составили 28359,3 млн. сомов, или плановый показатель исполнен на 101,6 %, или в бюджет сверх предусмотренного поступило 452,3 млн. сомов, по сравнению с прошлым годом больше обеспечено на 2903,3 млн. сомов, или рост составил 11,4%. При этом, в 2014 году доля налоговых поступлений к ВВП меньше уровня 2013 года на 0,02 процентных пункта.

Как указано выше, несмотря на снижение прогнозных показателей уточненным бюджетом на 2430,0 млн. сомов, недобор по некоторым видам налогов составил 874,1 млн. сомов, в том числе:

- поступление подоходного налога с физических лиц–резидентов Кыргызской Республики составило 3557,6 млн. сом, план выполнен на 90,8%, или недопоступило в бюджет 362,4 млн. сом. Неисполнение плана связано с тем, что недостигнут запланированный на 2014 год размер номинального денежного дохода населения на 15,3 %, в том числе заработной платы на 12,6 %. По сравнению с 2013 годом, поступление налога выросло на 12,5%, или 394,3 млн. сом, что обеспечено ростом среднемесячной заработной платы. Так, по данным Нацстаткома за январь-декабрь 2014 года среднемесячная зарплата составила 12 435 сом, что на 8,8% больше показателя аналогичного периода прошлого года;

- поступления по налогу на прибыль составили 4169,8 млн. сом, при этом план выполнен на 99,9%, или недопоступило в бюджет 3,2 млн. сом. Темп роста к прошлому году составил 101,2%, и поступления выросли в номинале на 49,1 млн. сом;

- налога на валовой доход от Кумтора поступило в бюджет 4624,3 млн. сом при плане 3442,0 млн. сом, или сверх предусмотренного поступило 1182,3 млн. сом. В сравнении с прошлым годом, поступления увеличились на 29,6%, или на 1056,2 млн. сом, что связано с изменением среднего курса доллара США. В 2013 году средний курс доллара США по отношению к сому был на уровне 49,2 сома, а в 2014 году на уровне 58,8 сома;

- НДС на внутреннюю продукцию составил 8 783,8 млн. сом, или план исполнен на 96,2%. В бюджет недопоступило 342,5 млн. сом. Основной причиной неисполнения планового показателя по налогу является недостижение реального роста ВВП. По данным Нацстаткомитета за январь-декабрь 2014 года реальный рост ВВП составил 3,6 %, тогда как бюджет 2014 года формировался из реального роста ВВП в 4,5 %. По сравнению с показателем прошлого года, сборы выросли на 9,3 %, или на 749,5 млн. сомов в связи с увеличением роста макроэкономических показателей;

- по налогу с продаж сборы составили 3631,2 млн. сом, плановый показатель выполнен на 96,8% (сумма недобора 120,6 млн. сом). В сравнении с фактом 2013 года прирост составил 11,8%, с увеличением в номинальной сумме на 384,1 млн. сом;

- акциз на внутреннюю продукцию составил 1398,9 млн. сом. Плановый показатель выполнен на 97,0%, или в бюджет недопоступило 42,6 млн. сом. Главной причиной недобора плана является невыполнение объема производства водки и закрытие ОАО «Реестма Кыргызстан». Темп роста акцизного налога относительно предыдущего года составил 131,2 % и увеличился в номинале на 332,5 млн. сомов, что связано с увеличением ставки акцизного налога на водку;

- налога за пользование недрами собрано в сумме 631,9 млн. сом, или 97,7% к плану. В сравнении с показателем прошлого года, сборы снизились на 19,5%, или 153,5 млн.сомов в связи с задержкой аукционов по продаже месторождений.

Выполнение общего прогноза по налоговым поступлениям обеспечено за счет перевыполнения прогнозных показателей по другим видам налоговых платежей.

Так, за 2014 год сверхплановые поступления налоговых платежей составили по:

- налогу на валовый доход Кумтора – 1182,3 млн.сомов (134,3%),
- налогу на проценты – 10,7 млн.сомов (111,9%),
- налогу на доходы нерезидентов КР – 122,0 млн.сомов (109,5%),
- бонусу – 6,1 млн.сомов (101,5%).

Согласно отчетным данным ГНС на 01.01.2015 года, превышение по НДС и излишне уплаченные налоги составили 13898,5 млн.сомов, что больше по сравнению с началом года на 1611,2 млн.сомов, или темпы роста переплаты составили 113,1%. При этом, переплата по налогам, зачисляемым в доход республиканского бюджета, составила 11977,6 млн.сомов, в том числе:

- по подоходному налогу – 871,9 млн.сомов,
- по налогу на прибыль – 1297,0 млн.сомов,
- НДС – 9269,0 млн.сомов,
- по налогу с продаж – 462,7 млн.сомов,
- по налогу на недра – 77,0 млн.сомов.

Размер *переплаты по НДС на 01.01.2015 года больше годовой суммы поступлений на 485,2 млн.сомов*. По сравнению с началом года переплата выросла на 1023,0 млн.сомов, или 12,4%.

По налогу на прибыль по результатам сдачи декларации за 2013 год у большинства юридических лиц размер предварительно уплаченной суммы превысил начисленную сумму налогового обязательства. *Переплата по налогу на прибыль на 01.01.2015 года составила 31,1% от фактического поступления данного налога*.

Неналоговые поступления республиканского бюджета за рассматриваемый период составили 24356,8 млн. сом с *перевыполнением плана на 7,8%, или 1759,8 млн. сом*, из них *неналоговые поступления ГНС на 1063,3 млн.сомов, или выполнено на 134,1%, перевыполнение на 270,7 млн.сомов*.

План перевыполнен за счет поступлений процентов по выданным бюджетным ссудам и кредитам на 253,6 млн. сомов, дивидендов на 64,4 млн. сомов, прибыли государственных предприятий на 49,4 млн. сомов, арендной платы на 193,3 млн. сомов, доходов, обращенных в пользу государства, на 227,7 млн. сомов и отчислений на развитие и содержание инфраструктуры местного значения на 34,8 млн. сомов. По сравнению с предыдущим годом, сборы выросли на 35,4 %, или 7 010,0 млн. сомов. В сравнении с периодом предыдущего года, сборы выросли на 37,9%, или 6692,8 млн.сом.

По материалам аудита ГНС при Правительстве КР, план-прогноз по неналоговым платежам на 2014 год был доведен в общей сумме 792,6 млн.сомов, фактически поступило 960,5 млн.сомов, в том числе соответственно по:

- аренде помещений, зданий и сооружений – 22,0 млн.сомов и 62,0 млн.сомов,
- плате за регистрацию и перерегистрацию транспортных средств – 719,0 млн.сомов и 866,9 млн.сомов,
- госпошлине, взимаемой судебными органами – 51,6 млн.сомов и 31,6 млн.сомов.

Кроме того, поступили платежи, по которым план-прогноз не доводился. Так, без утвержденных прогнозных показателей поступили:

- подоходный налог по единой налоговой декларации в сумме 10,0 млн.сомов,

- задолженность по отмененным налогам и платежам на общую сумму 13,1 млн.сомов (налог на автодороги, ФПЛЧС, налог на специальные средства, налог за оказание платных услуг).

В счет выполнения прогнозных показателей ГНС необоснованно были включены фактические поступления по другим видам неналоговых платежей на общую сумму 102,7 млн.сомов, в том числе:

- плата за удержание лицензии на права за пользование недрами – 4,5 млн.сомов,
- плата за аренду прочего имущества – 1,2 млн.сомов,
- госпошлина, взимаемая регистрационными органами – 19,1 млн.сомов,
- прочая госпошлина – 70,0 млн.сомов,
- единовременный декларационный платеж – 5,9 млн.сомов,
- прочие сборы и платежи – 2,0 млн.сомов.

Государственной таможенной службой за отчетный период обеспечено налогов и платежей в размере 42586,1 млн. сом, или 101,2% от плана, сумма перевыполнения составила 485,6 млн. сом, к объему ВВП составила 10,7%, или увеличилась по сравнению с показателями 2013 года на 0,3% (за 2013 г. - 10,4%).

Номинальный темп роста за 2014 год составил 115,2%, реальный темп роста с учетом дефлятора ВВП в размере 107,9% , составил 106,8%. Налоговые поступления ГТС за период 2014 года в структуре республиканского бюджета составляют 35,7 %.

Перевыполнение плана обеспечено за счет акцизного налога на импортную продукцию на 1380,8 млн. сом и таможенного платежа с ввозимой продукцией на 941,4 млн. сом. Перевыполнение плана акцизного налога на импортную продукцию связано с увеличением ставки акциза на бензин и ростом поступлений акциза на табак. Одной из причин роста поступления акциза на табак явилось замещение потребления местных табачных изделий импортными табачными изделиями в связи с закрытием единственного производителя сигарет на внутреннем рынке ОАО «Реестма Кыргызстан». По таможенным платежам перевыполнение плана связано с повышением единой ставки таможенной пошлины и налогов на импортируемые автотранспортные средства и увеличением количества ввозимых автомашин.

При этом, не выполнены установленные планы по НДС на импортную продукцию на 1855,2 млн. сом и таможенным сборам на 40,9 млн. сом. Основной причиной недобора плана по налогу является недостижение прогнозируемого роста объема импорта товаров. По данным Нацстаткомитета за январь - декабрь 2014 года, снижение объема импорта в долларовом выражении составило 4,3%, тогда как бюджет 2014 года формировался из роста объема импорта в долларовом выражении в 5,3%.

Выполнение плана по налогам и таможенным платежам, выглядит следующим образом:

- НДС на импорт собрано 23 879,6 млн. сомов при плане 25 734,8 млн. сомов;
- акцизного налога собрано в сумме 4 935,4 млн. сомов при плане 3 554,7 млн. сомов;
- таможенных платежей собрано в сумме 13 771,1 млн. сомов при плане 12 811,0 млн. сомов.

По сравнению с 2013 годом поступления таможенных платежей и налогов выросли на 15,2 %, или 5 627,8 млн. сомов, что связано с ростом поступлений по всем налогам и платежам:

- по НДС на импорт на 1 830,7 млн. сомов, или 8,3 %;
- по акцизному налогу на импорт на 1912,2 млн. сомов, или 63,2 %;
- по таможенным платежам на 1 884,9 млн. сомов, или 15,9 %.

Одними из основных макроэкономических показателей, напрямую влияющих на поступление таможенных платежей, являются объемы импорта республики и обменный курс доллара США по отношению к сому, которые прогнозируются Министерством

экономики КР в рамках Среднесрочного прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики и на основании прогнозных показателей Министерством финансов прогнозируется поступление таможенных платежей.

В соответствии с постановлением Правительства КР от 12.07.2013 года № 408 «О прогнозе социально-экономического развития КР на 2014 год и 2015-2016 годы», первоначальный прогноз импорта на 2014 год составлял 7 255,0 млн. долл. США.

ГТС осуществляет расчет прогнозных показателей объемов импорта, являющихся базой налогообложения, на основе которых производит расчет прогнозных показателей поступления таможенных платежей в соответствии с «Временной Методикой расчета прогноза объема импорта и поступлений таможенных платежей», утвержденной приказом ГТС при ПКР от 01.12.2010 года № 5-9/421.

Вместе с тем, не весь прогнозируемый Министерством экономики КР объем импорта является основой для расчета прогноза поступлений таможенных платежей, так как база налогообложения значительно меньше общего объема импорта.

Так, Таможенной службой на основе временной Методики расчета прогноза объема импорта и поступлений таможенных платежей, спрогнозирован объем импорта на 2014 год на уровне 5 600 млн. долларов США.

Учитывая динамику снижения импорта в 2014 году, согласно постановлению Правительства КР от 14 августа 2014 года № 469 «О Прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2015 год и 2016-2017 годы», пересмотренный прогноз импорта на 2014 год был утвержден в размере 6 300,0 млн. долл. США, или меньше первоначального прогноза на 955,0 млн. долл. США.

Согласно расчетов ГТС к проекту доходной части бюджета на 2014-2016 годы, прогноз поступления таможенных платежей на 2014 год составляет 37600,0 млн. сом, где темп роста к утвержденному прогнозу на 2013 год составляет 101,0%, однако расчеты и доводы о рисках неисполнения, приводимые таможенной службой не приняты во внимание при формировании прогноза объема импорта и доходной части республиканского бюджета, где прогноз поступления таможенных платежей на 2014 год установлен в сумме 42 100,5 млн. сом, что выше показателя 2013 года на 13,9% или больше на 5 100,0 млн. сом.

Законом КР от 31 декабря 2014 года № 183 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы", прогноз поступления таможенных платежей на 2014 год, несмотря на снижение первоначального прогноза импорта на 955,0 млн. долл. США, оставлен без изменения.

Фактически за 2014 год всего общий объем импорта за 2014 год составил в стоимостном выражении 5 720,7 млн. долларов США, или 308638,4 млн. сом, с темпом роста к факту 2013 года 95,8%.

Вместе с тем следует отметить, что при формировании прогноза показателей внешнеторгового оборота, ни министерствами финансов и экономики, а также ГТС не спрогнозированы основные факторы внешнеэкономической деятельности, значительно влияющие на внешнюю торговлю в среднесрочной перспективе, как: присоединение Кыргызстана к Таможенному союзу, в связи с чем возможное увеличение объемов импорта, таможенных пошлин и увеличение ставки акцизного налога на автомобильный бензин, дизтопливо, мазут, пиво.

Фондом по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики обеспечено поступление в бюджет республики доходов от управления государственным имуществом в сумме 2 399,6 млн. сомов, плановый показатель выполнен на 106,9 %. План перевыполнен за счет поступлений от дивидендов на 64,4 млн. сомов, прибыли государственных предприятий на 49,4 млн. сомов и арендной платы, находящейся в государственной собственности на 40,0 млн. сомов. По сравнению с

2013 годом, поступления снизились на 25,1 %, или 803,3 млн. сомов за счет дивидендов и прибыли государственных предприятий.

Полнота поступлений доходов в бюджет от использования, приватизации и продажи государственного имущества и прочих доходов

(млн.сомов)

	Утвержд. бюджет Законом «О РБ» от 30.12.13г	Уточнен. бюджет Законом «О РБ» от 31.12.14г	Отклонен. от утверж. бюджета	Факт поступл 2014 г.	Отклонение + / -	% выполнен
1	2	3	4=3-2	5	6=5-3	7=5/3
ДОХОДЫ РБ через ФУГИ	2067,1	2245,8	+178,7	2399,6	+153,8	106,8
Дивиденды, начисленные на государственный пакет акций	1411,8	1411,8	0	1476,2	+64,4	104,6
Прибыль государственных предприятий	633,3	812,0	+178,7	861,4	+49,4	106,1
Плата за аренду помещений, зданий и сооружений, находящихся в государственной собственности	22,0	22,0	0	62,0	+40,0	281,8

Из приведенных данных видно, что фактические поступления по дивидендам составили 1476,2 млн.сомов, или больше, чем предусмотрено планом-прогнозом на 64,4 млн.сомов, или выполнение плана составило 104,6%, в тоже время по сравнению с 2013 годом снизились на 8,6%, или поступило меньше на 139,4 млн.сомов. Фактические поступления прибыли от деятельности госпредприятий составили 861,4 млн.сомов, или больше, чем предусмотрено планом-прогнозом на 49,4 млн.сомов, или план выполнен на 106,1%, по сравнению с 2013 годом снизились на 44,4%, или поступило меньше на 688,4 млн.сомов.

В плане-прогнозе ФУГИ по поступления дивидендов за 2014 год учитываются только те дивиденды, которые должны поступить по итогам финансово-хозяйственной деятельности компаний за 2013 год (после годовых общих собраний акционеров).

Следует отметить, что обеспечено поступление в бюджет от ЗАО «АльфаТелеком» дивидендов в сумме 2875,4 млн.сомов по решению Межрайонного суда города Бишкек от 30 декабря 2013 года. Согласно письму ЗАО «АльфаТелеком» № 05-04/1388 от 02.05.2014 г. дивиденды были начислены за 2009-2013 годы. Однако ФУГИ и Минфином КР в уточненном Законе о республиканском бюджете данная сумма прогнозировалась по экономической классификации 14511100 «Доходы, обращенные в пользу государства», что не соответствует данной экономической статье.

При проведении анализа правильности прогнозирования поступлений денежных средств согласно Закону КР «О республиканском бюджете КР на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» установлено, что Фондом не проводится мониторинг плановых цифр, за основу берутся фактические поступления предыдущих периодов. Так, за 2013 год

фактическое поступление дивидендов, начисленных по итогам деятельности госкомпаний, составило 1 615,9 млн. сомов и соответственно план-прогноз занижен на 204,1 млн. сомов.

По средствам от сдачи в аренду госимущества план-прогноз составляется аналогичным образом. В силу того, что Фонд не владеет первоначальной информацией о сдаваемом имуществе в аренду, а занимается подписанием договоров аренды на конечном этапе.

В соответствии с представленной информацией «О поступлениях в республиканский бюджет в соответствии с постановлением Правительства КР от 22.02.2011 года № 62» из общего количества государственных предприятий 198, сданы отчеты с нулевым результатом 140 предприятиями, что в удельном весе составляет 70 % от общего количества предприятий.

Дивиденды поступили от ГП Топливо-заправочный комплекс «Манас» – 614,0 млн. сомов, ГП «Национальная компания «Кыргыз темир жолу» – 161,0 млн.сомов, ГП «Кыргызаэронавигация» – 22,0 млн.сомов, ГП «Карабалтинский спиртовой завод» – 21,2 млн.сомов и других госпредприятий - 43,2 млн. сомов.

Из материалов аудита ФУГИ видно, что общая сумма прибыли, полученная всеми государственными предприятиями, составила 2 129,9 млн.сомов, если исходить из установленной ставки в размере 50 процентов, то сумма, подлежащая уплате должна была составить 1 065,0 млн.сомов, фактически сумма, указанная в отчете, составила 868,1 млн.сомов, фактически уплаченная сумма составила 861,4 млн.сомов, или сумма недоимки составила 6,7 млн.сомов.

Несоответствие сумм, подлежащих перечислению в бюджет, объясняется предоставлением льгот в соответствии с постановлением Правительства КР от 22.02.2011 года № 62, где государственное предприятие «Национальная компания «Кыргыз темир жолу» при Министерстве транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики освобождено от уплаты 50 процентов чистой прибыли в бюджет по итогам работы за 2013 год.

Так, по представленной отчетности ГП Национальная компания «Кыргыз темир жолу», чистая прибыль по итогам работы за 2013 год составила 626,3 млн.сомов, сумма льгот, предоставленная в соответствии с вышеуказанным постановлением, составила 313,1 млн.сомов.

По состоянию на 01.01.2014 года за данным государственным предприятием числится задолженность за 2011-2012 годы в сумме 393,2 млн.сомов, в течение 2014 года оплачено в бюджет 161,0 млн.сомов, задолженность по состоянию на 01.01.2015 года составляет 232,2 млн.сомов. При наличии данной задолженности Правительством была предоставлена вышеуказанная льгота. В Фонде отсутствует мониторинг, как представленная льгота повлияла на финансово-хозяйственную деятельность данного Государственного предприятия.

Прибыль ГП Национальная компания «Кыргыз темир жолу» составила 28 % от общего объема прибыли, полученной всеми государственными предприятиями.

Государственным предприятием Топливо-заправочная компания «Манас» при Министерстве транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики получена прибыль в сумме 1 238,2 млн.сомов, исходя из установленного норматива сумма платежей в бюджет должна была составить 619,1 млн.сомов, фактически уплачено в бюджет 614,0 млн.сомов. По представленной информации сумма недоимки составила 161,5 млн.сомов, а если исходить из установленного норматива, то сумма недоимки составит всего 5,1 млн.сомов. Данный факт также свидетельствует об отсутствии контроля со стороны Фонда за своевременным и правильным исчислением причитающихся сумм.

Следует обратить внимание на отдельные источники доходов, по которым фактические поступления существенно отклоняются от прогнозных показателей,

утвержденных Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2014 год».

(млн.сомов)

Наименование источника доходов РБ	План-прогноз уточн. Законом	Факт поступл.в 2014 г.	Выполн. план-прогноза	вып. план-прогноза в %
Налог на валовый доход Кумтор	3442,0	4624,3	1182,3	134,3
Акцизный налог на импорт	3554,7	4935,5	1380,8	138,8
Налог на доходы лиц-нерезидентов	1286,2	1408,2	122,0	109,5
Импортная таможенная пошлина	2906,0	3070,1	164,1	105,6
Таможенный платеж по единым ставкам	9020,0	9549,0	529,0	105,9
Подоходный налог	3920,0	3557,6	-362,4	90,8
Налог с продаж	3751,7	3631,2	-120,6	96,8
НДС на внутреннюю продукцию	9126,3	8783,8	-342,5	96,2
НДС на импорт	25734,8	23879,6	-1855,2	92,8

Вышеизложенные данные свидетельствуют о недостаточной работе ГНС, ГТС, ФУГИ и других министерств и ведомств, а также Министерства финансов по прогнозированию доходов по вышеуказанным источникам поступлений.

Поступления официальных грантов в 2014 году составили 9 959,1 млн. сомов (из них гранты ПГИ составили 2 207,0 млн. сомов) с недобором плана на 762,3 млн. сомов, в основном в связи с недопоступлением грантов ПГИ на 714,0 млн. сомов. По отношению к уровню прошлого года поступления грантов увеличились на 769,9 млн. сомов, что обусловлено ростом поступлений программных грантов.

Выполнение плана налоговых и неналоговых доходов

Налоговые поступления республиканского бюджета в 2014 году составили 70,9 млрд. сомов, или на 8,5 млрд.сомов больше, чем в 2013 году (62,4 млрд.сомов). Удельный вес налоговых поступлений за 2014 год составил 67,4 % от общей суммы доходов республиканского бюджета, что на 2,5% меньше, чем в 2013 году (69,9%).

Согласно отчетным данным Министерства финансов, налоговые поступления республиканского бюджета подразделяются на «Налоговые поступления государственной таможенной службы» и «Налоговые поступления государственной налоговой службы».

Изменения прогнозных показателей налоговых доходов в течении 2014 года в связи с уточнениями Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» выглядят следующим образом:

(млрд.сомов)

	Первоначально утвержденный бюджет	Уточненный бюджет	Отклонение
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, ВСЕГО – в том числе:	72,4	70,0	-2,4
1. Налоговые доходы ГТС	42,1	42,1	0
2. Налоговые доходы ГНС-всего, в том числе	30,3	27,9	-2,4
<i>Налоговые доходы ГНС (без Кумтор)</i>	26,9	24,5	-2,4
<i>Налог на валовый доход Кумтор</i>	3,4	3,4	0

Как видно, Законом КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» прогноз налоговых доходов составил 72,4 млрд.сомов.

Согласно уточненному Закону КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», прогноз налоговых поступлений утвержден в сумме 70,0 млрд.сомов, или снизился на 2,4 млрд.сомов за счет снижения налоговых доходов ГНС, в частности, уменьшен налог на прибыль на 0,8 млрд.сомов, НДС на внутреннюю продукцию - 0,8 млрд.сомов, акцизный налог на внутреннюю продукцию - 0,5 млрд.сомов, налоги за пользование недрами - 0,3 млрд.сомов.

Так, в 2014 году Министерством финансов Кыргызской Республики утвержден Сценарий поквартальной росписи по республиканскому бюджету КР на 2014 год, в котором поквартальный план-прогноз налоговых доходов выглядит следующим образом:

(млрд.сомов)

	Утвержденный бюджет	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, ВСЕГО:	72,4	15,4	16,8	19,0	21,3
1. Налоговые доходы ГТС	42,1	7,7 (18,3%)	10,1 (24,0%)	11,5 (27,3%)	12,8 (30,4%)
2. Налоговые доходы ГНС	28,6	6,5	6,1	6,7	9,3
<i>Налоговые доходы ГНС (без Кумтор)</i>	26,9	6,2 (23,0%)	6,2 (23,0%)	6,9 (25,7%)	7,6 (28,4%)
<i>Налог на валовый доход Кумтор</i>	3,4	1,5 (43,1%)	0,5 (14,6%)	0,5 (15,7%)	0,9 (26,6%)

Согласно статье 43 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», республиканский бюджет исполняется по росписи доходов и расходов, составляемой Министерством финансов Кыргызской Республики в соответствии с бюджетом, утвержденным Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Следовательно, корректировка прогнозных показателей налоговых доходов в течение года, в связи с уточнениями Закона КР «О республиканском бюджете», должны производиться в утвержденную ежеквартальную роспись налоговых доходов. При этом, ежемесячные письма планы-прогнозы Министерства финансов КР, адресованные в ГНС и ГТС должны также совпадать с ежеквартальными показателями росписи налоговых доходов с учетом внесенных в неё корректировок, в связи с уточнениями Закона КР «О республиканском бюджете» в течении года, так как ежеквартальная роспись доходов неразрывно связана с росписью расходов бюджета.

Результаты сличения доведенных Министерством финансов КР до ГНС прогнозных показателей по налоговым платежам и утвержденных в росписи бюджета характеризуются следующими данными:

(млн.сомов)

2014 год	План поступл. налоговых доходов по утвержденной бюджетной росписи	План-прогноз поступл. налоговых доходов, доведенный Минфином до ГНС	Отклонение
1 квартал	7658,3	7658,5	+0,2

2 квартал	6678,6	6394,1	-284,5
3 квартал	7449,3	7029,4	-419,9
4 квартал	8550,7	9298,0	+747,3
Итого	30337,0	30380,0	+43,0

Приведенные данные свидетельствуют о том, что доведенные Минфином прогнозные показатели по налоговым платежам на 2-й и 3-й кварталы меньше утвержденных в росписи бюджета доходов, которые при выполнении прогнозных показателей по налоговым платежам, предусмотренных в росписи бюджета на 4-й квартал 2014 года, создали дополнительную нагрузку на общую сумму 704,4 млн.сомов.

Анализ доведенных Минфином до ГТС прогнозных показателей по таможенным платежам на соответствие утвержденным и уточненным росписям бюджета показал следующее:

(млн.сомов)

	План поступлений по утвержденной бюджетной росписи	План поступлений по уточненной бюджетной росписи	Первонач. план-прогноз, доведенный Минфином до ГТС	Уточненный план-прогноз, доведенный Минфином до ГТС
1-квартал	7 698,2	7 698,2	7 698,2	7 698,2
2-квартал	10 108,8	10 108,8	10 108,8	10 108,8
3-квартал	11 490,5	11 150,0	11 150,0	11 150,0
4-квартал	12 803,0	13 143,5	12 000,0	13 143,5
Всего	42 100,5	42 100,5	40 957,0	42 100,5

Так, росписью доходов и расходов на 2014 год, составленной Минфином, годовой план поступлений таможенных платежей составляет 42 100,5 млн.сомов. Вместе с тем, в процессе исполнения доходной части республиканского бюджета за 2014 год, Минфином, при неизменности плана прогноза поступлений таможенных платежей, доведены до ГТС первоначальные прогнозные показатели на общую сумму 40 957,0 млн. сомов, что меньше утвержденного на 1 143,5 млн.сомов.

Дополнительными письмами после окончания отчетного месячного периода произведены уточнения первоначального прогноза за ноябрь 2014 года на 343,5 млн. сомов и за декабрь 2014 года на 800,0 млн. сомов, т.е. таким образом Минфином скорректированы прогнозные показатели таможенных платежей до 42 100,5 млн. сомов, установленных соответствующими Законами Кыргызской Республики о республиканском бюджете на 2014 год. Соответственно, данные корректировки не носят характер обоснованности и наличия каких - либо дополнительных конкретных и обоснованных источников поступлений таможенных платежей.

Таким образом, Министерством финансов (без учета корректировок), в нарушение статьи 44 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», Закона о республиканском бюджете на 2014 год, в утвержденной бюджетной росписи допущено первоначальное доведение до ГТС заниженных прогнозов поступления таможенных платежей на 1 143,5 млн. сомов.

Поступления неналоговых доходов в разрезе основных видов доходов

(тыс.сомов)

	План	Факт	отклонение	% выполн
ИТОГО неналоговых доходов	22 596 952,9	24 356 779,5	+1759826,6	107,8
<i>в т.ч. неналоговые поступления ГНС</i>	792600,0	1063267,0	+270667,0	134,1
<i>в т.ч. поступления специальных средств от бюджетных учреждений</i>	9455718,5	9404668,9	-51049,6	99,5
Доходы от собственности и проценты	5722133,4	6088336,1	366202,7	106,4
Адмсборы, платежи и госуслуги	10428869,5	10081260,6	-347608,9	96,7
Штрафы, санкции, конфискации	173250,0	396226,3	222976,3	228,7
Добровольные трансферты и грант	3148300,0	3677083,3	528783,3	116,8
Прочие неналоговые доходы	3124400,0	4113873,2	989473,2	131,7

Как видно, общая сумма фактических поступлений неналоговых доходов в 2014 году составила 24356,8 млн.сомов при плане 22596,9 млн.сомов, или выполнение плана составило 107,8%, в том числе выполнение плана неналоговых поступлений ГНС составило 134,1%, план поступлений специальных средств от бюджетных учреждений не был выполнен и составил 99,5 %.

Аудит правильности формирования и исполнения доходов и расходов специальных средств и неналоговых платежей

Анализ полноты поступлений доходов по специальным средствам

Законом КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» сумма специальных средств бюджетных организаций, состоящих на республиканском бюджете на 2014 год спрогнозирована в сумме 7196,2 млн.сом, уточнено в сумме 9455,7 млн. сомов, или увеличение составило на 2259,5 млн. сом (31,4 %).

Согласно отчету об исполнении республиканского бюджета за 2014 год, фактические поступления специальных средств бюджетных учреждений составили в сумме 9404,7 млн. сомов, или 99,5 % от уточненного плана. По сравнению с 2013 годом, поступления увеличились на 1502,2 млн. сомов, или номинальный темп роста составил 19,0 % (за 2013 год - 7902,5 млн.сомов).

При этом, согласно отчету об исполнении республиканского бюджета, через органы казначейства проведено 9274,1 млн.сомов, минуя казначейство через кассы учреждений проведено 130,6 млн.сомов по загранучреждениям МИД Кыргызской Республики в соответствии со ст.14 Закона, где в силу обстоятельств разрешено осуществлять расходы вне системы казначейства.

Вместе с тем, при формировании доходов специальных средств на 2014 год утверждены параметры по некоторым министерствам и ведомствам, значительно отличающиеся от фактических поступлений 2013 года, а в последующем уточненным бюджетом скорректированные. Следует отметить, что формирование прогнозных показателей за 2014 год осуществляется по заявкам министерств и ведомств в июне месяце

предыдущего года, т.е. осуществляется в тот момент, когда еще не известен полный объем поступлений за текущий год.

По некоторым министерствам (22 случая) первоначальный план без каких-либо оснований сформировался на нулевой сумме и не учитывался в утвержденном республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год.

Анализ показал, что Министерством финансов в процессе исполнения бюджета за 2014 год уточнены сметы по специальным средствам в сторону увеличения по 67 получателям на общую сумму 1116,6 млн. сомов, уменьшены по 24 получателям на сумму 368,1 млн. сомов.

В соответствии с Положением «О специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете Кыргызской Республики», утверждённым постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 августа 2000 года № 531, смета специальных средств утверждается по доходам и расходам с поквартальной разбивкой. В случае если по итогам года доходы поступили сверх сумм, предусмотренных по смете специальных средств, указанное превышение доходов перечисляется в доходную часть соответствующих бюджетов.

По итогам 2014 года по данным отчетов об исполнении сметы расходов по спецсредствам (ф.№4) 34 распорядителями средств получены сверхсметные доходы на общую сумму 365627,2 тыс. сомов (план 3161339,4 тыс. сомов, факт 3526966,7 тыс. сомов).

Так, по Судебному департаменту на 227,1 тыс. сомов (смета - 11489,7 тыс. сомов, факт - 11716,8 тыс. сомов), Министерству юстиции КР - 270,4 тыс. сомов (26525,6-26796,0), Дипакадемии МИД КР - 27,7 тыс. сомов (12700,0-12727,0), Фонду развития Ысык-Кульской области - 16595,0 тыс. сомов (386600,0-403195,0), Министерству финансов Кыргызской Республики (учреждения передаваемые из МБ в РБ) - 213,5 тыс. сомов (1064,9-1278,4), Министерству финансов Кыргызской Республики (учреждения передаваемые из райбюджета в РБ) - 341,2 тыс. сомов (2032,6-2373,8), Центру по стандартизации и метрологии при Минэконом КР - 30,1 тыс. сомов (1888,9-1919,0), Минобороны КР - 28112,1 тыс. сомов (586674,6-614786,7), МВД КР (аппарат) - 1120,1 тыс. сомов (5200,0-6320,1), МВД КР (подведомственные учреждения) - 1444,1 тыс. сомов (37216,4-38660,5), Минобразования и науки КР - 620,2 тыс. сомов (9500,0-10120,2), ФОМСу - 3784,6 тыс. сомов (636235,5-640020,1), Минздраву КР - 1009,6 тыс. сомов (13183,8-14193,4), Минсоцразвития КР - 14581,0 тыс. сомов (800,0-15381,0), Департаменту дорожного хозяйства Минтранса КР (аппарат и подвед. учреждения) - 24387,3 тыс. сомов (186194,5-206442,4), Департаменту кинематографии при Минкультуре КР - 219,1 тыс. сомов (15767,2-15986,3), МЧС КР - 127,0 тыс. сомов (6660,7-6787,7), Агентству по пожарной безопасности при МЧС КР - 172,6 тыс. сомов (3201,7-3374,3), Гостаможенной службе при Правительстве Кыргызской Республики - 1569,1 тыс. сомов (11495,0-13064,1), ГАООС при Правительстве КР - 17209,1 тыс. сомов (392089,2-409298,3), ГРС при Правительстве КР - 9761,6 тыс. сомов (215103,0-224864,6), Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР - 10858,2 тыс. сомов (39861,6-50719,8), Госагентству по физкультуре и спорту при Правительстве КР - 449,3 тыс. сомов (406,0-855,3), Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР - 4153,9 тыс. сомов (4153,9), Госагентству связи при Правительстве КР - 44578,8 тыс. сомов (170292,7-214871,5), ГКНБ КР - 755,0 тыс. сомов (30015,9-30770,9), Госагентству антимонопольного регулирования при Правительстве КР - 25793,2 тыс. сомов (19321,5-45114,7), Центру трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом - 575,4 тыс. сомов (582,8-1158,2), Фонду госматрезервов КР - 153253,2 тыс. сомов (292258,4-445511,6), ВАК КР - 395,5 тыс. сомов (4473,2-4868,7), НАН КР - 1781,4 тыс. сомов (35017,9-36799,3), Госагентству по регулированию ТЭК при Правительстве КР - 1554,7 тыс. сомов (5692,1-7246,8).

Из указанных сумм, на момент аудита поступило 4056,1 тыс.сомов и в ходе аудита взыскано 108616,3 тыс.сомов. Остаток суммы, поступившей сверх утвержденной сметы доходов и расходов, составляет **252 954,8 тыс.сомов.**

Согласно требованиям Положения, регламентирующего формирование и расходование специальных средств, при отсутствии обоснований на образование дополнительных источников, не учтенных при составлении республиканского бюджета (кроме грантов, спонсорской помощи), данные увеличения должны являться сверх суммами и перечисляться в доход республиканского бюджета. Несвоевременное взыскание указанных сумм в доход бюджета Управлением прогнозирования госдоходов Минфина объясняется тем, что в соответствии с Перечнем средств, не подлежащих изъятию в доход республиканского бюджета, утвержденного Положением о спецсредствах и депозитных счетах бюджетных учреждений, 43 источника специальных средств не подлежали изъятию в доход бюджета, сумма которых по представленным отчетам министерств и ведомств составляет 301,0 млн. сомов.

Однако аудит считает, что согласно пункту 13 постановления Правительства КР от 28.08.2000 года №531, доходы, поступившие сверх сумм, утвержденных в сметах специальных средств, перечисляются в доходы соответствующих (республиканского или местных) бюджетов по итогам года, за исключением случаев, когда изменились нормативные акты или появились новые виды услуг, которые приводят к увеличению доходов от специальных средств, при этом, не предоставляют какие-либо освобождения от уплаты.

Произведенные уменьшения доходов от поступлений специальных средств должны рассматриваться как невыполнение плана учреждениями.

Согласно Сводному отчету об исполнении сметы специальных средств за 2014 год, общая сумма поступлений специальных средств 55 министерств и ведомств, финансируемых из республиканского бюджета, после вычетов отчислений в бюджет и прочих отчислений, составила 9404668,9 тыс.сомов.

В 2014 году, по сравнению с 2013 годом, рост поступлений доходов обеспечен на 1502,2 млн.сомов, или 19,0%, при этом, наибольший удельный вес поступлений доходов специальных средств (более 2,0%) обеспечен Министерством образования и науки - 2277,2 млн.сомов (24,2%), по сравнению с 2013 годом увеличено на 124,2 млн.сомов; Министерством здравоохранения - 739,4 млн.сомов (7,9% и увеличено на 59,9 млн.сомов), ФОМС – 640,0 млн.сомов (6,8% и увеличено 44,6 млн.сомов), Министерством финансов – 394,7 млн.сомов (4,2%, по сравнению с 2013 годом уменьшено на 84,3 млн.сомов), Государственным агентством охраны окружающей среды – 425,8 млн.сомов (4,5%, уменьшено на 8,7 млн.сомов), ГРС – 238,4 млн.сомов (2,5%, уменьшено на 101,7 млн.сомов), ГАС при ПКР – 214,9 млн.сомов (2,3% и уменьшено 116,2 млн.сомов), ФГМР- 445,5 млн.сомов (4,7%, увеличено на 377,1 млн.сомов), МТиК - 210,8 млн.сомов (2,2% и увеличено 21,4 млн.сомов), Фондом развития Ысык-Кульской области- 403,2 млн.сомов (4,3% и увеличено 11,5 млн.сомов) и другими, составляющими 36,3% от общей суммы поступлений спецсредств, где сумма составляет 3414,8 млн.сомов.

Результаты сравнительного анализа доходов и расходов характеризуются нижеследующими данными:

(тыс.сомов)

Наименование статьи	статья	План	Исп. всего	% исполн.	Уд.вес % факт
Остаток средств на начало года		1 518 676,4	1 554 777,5	102,4	
Поступления текущего года - Всего		10 762 128,6	11 661 969,9	108,4	100,0

Внесено в доход бюджета		250 811,8	421 352,6	168,0	3,6
Прочие отчисления		1 055 584,0	1 835 948,4	173,9	15,7
Всего доходов		9 455 732,8	9 404 668,9	99,5	80,6
Всего расходов		10 974 409,2	8 639 986,9	78,7	100,0
Заработная плата	2111	3 656 923,6	3 325 396,3	90,9	38,5
Взносы в Социальный фонд	2121	488 861,1	437 676,5	89,5	5,1
Расходы на служебные поездки	2211	305 357,7	193 026,7	63,2	2,2
Услуги связи	2212	141 157,8	67 187,6	47,6	0,8
Арендная плата	2213	86 071,2	39 387,6	45,8	0,5
Транспортные услуги	2214	377 564,3	299 103,4	79,2	3,5
Приобретение прочих товаров и услуг	2215	979 522,9	699 318,5	71,4	8,1
Расходы, представленные единой статьей в системе	2216	802 569,2	731 443,0	91,1	8,5
Приобретение медикаментов и изделий медицинского назначения	2217	74 794,2	63 544,2	85,0	0,7
Приобретение продуктов питания	2218	311 305,3	289 203,2	92,9	3,3
Расходы на текущий ремонт имущества	2221	253 468,7	172 291,1	68,0	2,0
Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	2222	560 195,7	398 685,3	71,2	4,6
Приобретение, пошив и ремонт предметов вещевого имущества и другого форменного и специального обмундирования	2223	74 665,3	68 677,7	92,0	0,8
Приобретение угля и других видов топлива	2224	34 960,3	22 665,1	64,8	0,3
Приобретение услуг охраны	2225	28 667,2	21 469,1	74,9	0,2
Расходы на оплату услуг банков и услуг по выпуску	2226	774,2	151,5	19,6	
Плата за воду	2231	53 709,0	34 654,6	64,5	0,4
Плата за электроэнергию	2232	156 375,8	107 322,3	68,6	1,2
Плата за теплоэнергию	2233	99 080,3	78 348,0	79,1	0,9
Плата за газ	2234	42 765,6	40 123,0	93,8	0,5
Плата за прочие коммунальные услуги	2235	4 110,2	722,7	17,6	
Субсидии финансовым государственным предприятиям	2512	25 136,6	24 358,5	96,9	0,3
Текущие гранты международным организациям	2621	10 892,2	9 800,5	90,0	0,1
Пособия по социальной помощи населению	2721	17 211,4	14 858,3	86,3	0,2
Стипендии	2821	2 382,5	1 193,5	50,1	
Исполнение решений суда	2823	4 620,1	4 283,2	92,7	
Здания и сооружения	3111	1 447 750,9	1 060 505,2	73,3	12,3
Машины и оборудование	3112	678 257,7	423 307,8	62,4	4,9
Другие основные фонды	3113	51 142,5	3 816,4	7,5	
Стратегические запасы	3121	183 097,4	1 571,8	0,9	
Активы культурного наследия	3132	113,0	113,0	100,0	
Кредиты, ссуды и займы	3214	20 905,3	5 781,2	27,7	
Остаток средств на конец года			2 319 459,4		

Сравнительный анализ расходов показал, что наибольший удельный вес расходов специальных средств по 88 распорядителям средств приходится на статьи «Заработная

плата» (ст.2111) и «Взносы в Социальный фонд» (ст.2121)- 43,6%, «Здания и сооружения» (ст.3111) - 12,3%, «Расходы, представленные единой статьей в системе» (ст.2216) - 8,5%, «Приобретение прочих товаров и услуг» (ст.2215) - 8,1%, «Машины и оборудование» (ст.3112) - 4,9%, «Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей» (ст.2222) - 4,6%, «Транспортные услуги» (ст.2214) – 3,5%, «Приобретение продуктов питания» (ст.2218) - 3,3%.

Анализ полноты и соответствия поступлений неналоговых платежей нормативной правовой базе

В целях реализации задач по повышению качества и доступности государственных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года N 85 утвержден Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями (далее - Реестр государственных услуг). В настоящее время в данный Реестр включены 374 государственных услуги, из них 225 платных, 149 бесплатных и 3 услуги предоставляются бесплатно, при этом, восстановление/ повторная выдача документа будет оказана на платной основе.

Реестр государственных услуг представляет собой перечень платных и бесплатных услуг, оказываемых государственными органами, распределенными по нижеследующим разделам государственных услуг:

- Образовательные и культурные услуги;
- Медицинские услуги;
- Социальные услуги;
- Услуги регистрации, выдача справок, удостоверений и других документов, а также их копий и дубликатов;
- Услуги исследования, анализа, оценки и экспертизы;
- Предоставление информации;
- Услуги печати, копирования и издания;
- Обеспечение безопасности и хранения;
- Другие услуги.

Данный реестр, в части платных государственных услуг включен в Классификационную структуру операций по доходам новой редакции Бюджетной классификации Кыргызской Республики, утвержденной приказом Министерства финансов КР от 30.03.2012 года N 62-п, в раздел 1423 «Поступления от оказания платных услуг».

Анализ показывает, что общий объем поступлений доходов республиканского бюджета от оказания платных услуг за 2014 год составил 8461,4 млн.сомов, из которых наибольший удельный вес приходится на поступления от оказания образовательных и культурных услуг – 2872,0 млн.сомов (33,94%); других видов услуг – 2948,0 млн.сомов (34,84%); медицинских услуг – 912,6 млн.сомов (10,79%); обеспечения безопасности и хранения – 907,5 млн.сомов (10,73%).

При рассмотрении данных Сводного отчета об исполнении доходов республиканского бюджета за 2014 год, аудитом установлено, что в состав доходов от поступлений платных услуг входят доходы, не включенные в Реестр государственных услуг на сумму 3537,4 млн.сомов, в частности:

<i>(млн.сомов)</i>		
<i>Раздел</i>	<i>Вид услуг</i>	<i>Сумма</i>
14 231 900	Плата за неклассифицированные медицинские услуги	115,6

14 232 900	Плата за неклассифицированные образовательные и культурные услуги	93,9
14 233 900	Плата за неклассифицированные социальные услуги	1,1
14 234 900	Плата за неклассифицированные услуги по регистрации, выдаче справок, удостоверений и другие	204,0
14 235 900	Плата за неклассифицированные услуги по исследованию, анализу, оценке и экспертизе	24,8
14 236 900	Плата за неклассифицированные услуги по предоставлению информации и печати	45,4
14 237 900	Плата за неклассифицированные услуги по обеспечению безопасности и хранения	15,8
14 238 900	Плата за неклассифицированные другие виды услуг	2714,2
14 239	Прочие поступления	322,6
	ВСЕГО:	3537,4

Как видно, в общую сумму поступлений доходов, не включенных в Реестр государственных услуг, вошли доходы (сборы, платежи, санкции, отчисления), установленные положениями о соответствующих министерствах и ведомствах, утвержденными постановлениями Правительства КР, Указами Президента КР, Законами КР и другими нормативными правовыми актами, что противоречит Закону Кыргызской Республики «О неналоговых платежах», где предусмотренные указанным Законом платежи полностью перечисляются в доход республиканского бюджета.

В ходе аудита, в целях уточнения источников образования специальных средств были запрошены у отраслевых министерств и ведомств расшифровки вышеуказанных счетов, т.е. неклассифицированных в Реестре доходов, однако, в официально представленных сведениях они не полностью раскрыты.

Так, по элементу 14238900 «Плата за классифицированные другие виды услуг» по казначейскому отчету проведено 2714227,9 тыс.сомов, по представленным во время аудита данным министерств и ведомств по этому элементу доходы составляют 603509,6 тыс.сомов, таким образом, *бюджетными учреждениями и региональными отделениями казначейства при зачислении специальных средств не верно указываются элементы доходов бюджетной классификации, вследствие чего присутствует риск не полноты поступления в бюджет неналоговых и других платежей, подлежащих прямому перечислению в доход республиканского бюджета.*

В состав специальных средств не могут включаться следующие доходы:

- обязательные платежи, установленные в соответствии с налоговым и таможенным законодательством, законодательством о неналоговых платежах;
- штрафы, пени и другие финансовые санкции за нарушение норм, определенных законодательством Кыргызской Республики;
- средства, поступающие в виде возмещения ущерба, причиненного правонарушением, а также средства от реализации конфискованных товаров, орудий совершения правонарушений и иной продукции.

В частности, в структуре ГАООС и ЛХ при Правительстве Кыргызской Республики создан Фонд охраны природы и развития лесной отрасли, где на его содержание направляются средства, поступающие в соответствии с Законом КР «О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов)» - платежи за загрязнение окружающей среды и другие негативные воздействия на природу. Минфином согласована смета по спецсредствам на 2014 год на сумму 184577,9 тыс.сомов, фактически обеспечено доходов в сумме 212481,2 тыс.сомов. По своей природе эти средства являются неналоговыми платежами, которые предусмотрены законом и должны поступать в доход государственного бюджета. При этом, в соответствии с Законом

Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», плата за выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов перечисляется юридическими и физическими лицами в беспорядном порядке на специальные счета государственных внебюджетных фондов охраны природы.

Согласно статье 20 Закона Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления», средства, поступившие от взимания платы за размещение отходов, направляются в систему государственных экологических фондов и используются на природоохранные мероприятия.

Кроме того, платные услуги, приведенные в перечне, и оказанные министерствами и ведомствами на основании нормативных правовых актов, противоречат также требованиям постановления Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года № 85 «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями», в части недопущения оказания платных государственных услуг, не включенных в Реестр государственных услуг, а также в части обязательного согласования с уполномоченным государственным антимонопольным органом Кыргызской Республики стоимости государственных платных услуг.

Следует отметить, что постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года № 85 распространяется только в отношении государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями.

Однако на спецсчета Управления делами Президента и Правительства Кыргызской Республики и его структурных подразделений, Управления делами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и его структурных подразделений, не относимых к органам исполнительной власти, от оказания платных услуг поступило, соответственно, 157,3 млн.сомов и 6,6 млн.сомов.

В Реестре образовательных и культурных услуг предусмотрено оказание 49 видов платных услуг, а в Бюджетной классификации классифицированы только 8 элементов, по медицинским услугам, соответственно 14 и 8, социальным услугам - 6 и 4, услугам регистрации, выдачи справок, удостоверений и других документов - 56 и 7, услугам по проведению исследования, анализа, оценки и экспертизы - 39 и 6, предоставлению информации и услугам печати - 42 и 6, обеспечению безопасности и хранения - 10 и 7, другим услугам - 8 и 7.

Анализ показывает, что из-за несоответствия Бюджетной классификации Единому реестру госуслуг, бюджетные учреждения зачисляются полученные доходы в основном по элементу 14238900 «Плата за неклассифицированные другие виды услуг» или 14239400 «Прочие поступления», хотя по утвержденным сметам доходы по данным источникам отсутствуют.

По представленным сведениям министерств и ведомств (в ходе аудита), на счет 14238900 отнесено 603509,6 тыс.сомов, на счет 14239400 - 873023,2 тыс.сомов.

Так, по Судебному департаменту на спецсчет отнесены прочие неналоговые поступления по элементу 14511200 на сумму 11716,7 тыс.сомов, которые подлежали прямому перечислению в бюджет. При этом, в соответствии со статьей 91 Закона КР «Об исполнительском производстве и о статусе судебных исполнителей в Кыргызской Республике», за реальное принудительное исполнение исполнительного документа имущественного характера с должника взыскивается исполнительский сбор в размере 10 процентов от взысканной суммы или стоимости взысканного имущества, который перечисляется в фонд развития судов.

По Министерству обороны КР по элементу 14221500 «Плата за прохождение альтернативной службы и призывного мобилизационного резерва» зачислено на спецсчет

378903,0 тыс.сомов и по Пограничной службе КР - 41563,9 тыс.сомов, который по Бюджетной классификации не входит в состав поступления от оказания платных услуг. При этом, в соответствии со статьями 21, 32 Закона КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах», указанные взносы вносятся на специальный счет уполномоченного государственного органа, ведающего вопросами обороны, из них 20 процентов после уплаты налога на специальные средства перечисляется на специальный счет уполномоченного государственного органа, ведающего вопросами охраны и защиты государственной границы.

По Государственной регистрационной службе при Правительстве КР по элементу 14238900 на спецсчет отнесено 105699,1 тыс.сомов, где согласно Закону КР «О неналоговых платежах» средства, получаемые уполномоченным государственным органом в сфере регистрации автотранспортных средств, водительского состава от оплаты за выдачу и замену специальной продукции, прием экзаменов и проведение технических осмотров автотранспорта подлежат перечислению в доход республиканского бюджета.

По Госагентству антимонопольного регулирования при Правительстве КР по элементу 14239400 по отчету получено доходов в сумме 100319,4 тыс.сомов, из них на спецсчет зачислено 48784,0 тыс.сомов в соответствии с Законом КР «О естественных монополиях в Кыргызской Республике», где создается Фонд развития и материального обеспечения антимонопольного органа за счет отчислений в размере 25 процентов от сумм нарушений антимонопольного законодательства, т.е. имеется коллизия интересов законодательств Кыргызской Республики, так как Законом КР «О неналоговых платежах» санкции за нарушение порядка применения цен полностью зачисляются в доход бюджета.

По Фонду госматрезервов КР по казначейскому отчету по элементу 14238900 доходы составили 445511,6 тыс.сомов. В соответствии с «Положением о Фонде госматрезервов при Правительстве Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правительства КР от 13.11.2014 года №645, специальные средства Фонда государственных материальных резервов образуются за счет:

- средств, полученных от реализации муки и других продуктов переработки зерна государственного материального резерва, имущества, поступившего в счет погашения задолженности, не номенклатурных материальных ценностей государственного материального резерва, сверх номенклатурных материальных ценностей;

- доходов, полученных от передачи во временное пользование не реализованного Фондом государственных материальных резервов имущества, полученного в счет погашения задолженности за материальные ценности, выданного из государственного материального резерва, направляемых в дальнейшем для закупки номенклатурных товарно-материальных ценностей государственного материального резерва;

- разницы в стоимости отпускаемых и закладываемых в государственный материальный резерв материальных ценностей;

- доходов, поступающих из других источников, использование которых не противоречит законодательству Кыргызской Республики.

Фактически из указанной суммы, 365512,5 тыс.сомов являются средствами республиканского бюджета, выделенными ранее на организацию закладки, накопления, хранения, освежения и выпуска материальных ценностей государственного материального резерва, а разница в сумме 79999,1 тыс.сомов признается доходами, что подтверждается отчетами об исполнении сметы доходов и расходов (ф.№4) Фонда, в связи с чем, Минфином КР в доходы по спецсредствам в республиканском бюджете за 2014 год неправильно отнесены 362512,5 тыс.сомов, следовательно неправильно утверждалась смета доходов и расходов Фонда.

Аудит отмечает, что указанные нарушения и недостатки допускались из-за несовершенства Закона КР «О неналоговых платежах» и Положения о специальных средствах и депозитных счетах бюджетных учреждений, утвержденного постановлением Правительства КР от 28.08.2000 года №531.

(В настоящее время согласно распоряжению Правительства КР от 01.09.2014 года №366 межведомственной группой с участием Минфина разработан проект Кодекса о неналоговых доходах, который находится на согласовании в министерствах и ведомствах).

Следует отметить, что отдельные положения, регламентирующие и объединяющие большинство неналоговых платежей в Законе Кыргызской Республики «О неналоговых платежах», не отвечают требованиям настоящего времени и соответственно не работают.

Так, статьей 4 Закона предусмотрен сбор при регистрации средств массовой информации, статьей 5 - сбор за регистрацию уставных документов общественных объединений, статьей 7 - сбор за выдачу специалисту свидетельства на право ведения операций с ценными бумагами, статьей 10 - сбор за выдачу разрешений на открытие представительств иностранных фирм, банков и организаций.

Аналогичная ситуация и с лицензионными платежами - статья 6 предусматривает сборы, взимаемые уполномоченными государственными органами в сфере безопасности ведения работ в промышленности, статья 8 - сбор за выдачу лицензии на право ведения профессиональной деятельности по ценным бумагам, статья 9 - сбор за выдачу лицензий на совершение банковских операций и др.

Данным Законом предоставлены полномочия Правительству на установление других сборов, не предусмотренных Законом КР «О неналоговых платежах». Предусматриваются отдельные штрафные санкции, которые должны регулироваться административным законодательством (статья 32 - штраф за выпуск и реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий, в порядке и сроки, устанавливаемые органами Государственной инспекции по стандартизации и метрологии при Правительстве Кыргызской Республики, статья 33 - санкции за нарушение порядка применения цен).

Кроме того, другими законодательными актами предусматриваются обязательные платежи, имеющие природу неналоговых платежей:

Так, статьей 2 Закона Кыргызской Республики «О Дорожном фонде» предусматриваются сборы за пропуск тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования, сборы за проезд транспортных средств по платным дорогам и по искусственным сооружениям на автомобильных дорогах общего пользования.

Законом Кыргызской Республики «О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов)» предусмотрены платежи за загрязнение окружающей среды и другие негативные воздействия на природу.

Законом Кыргызской Республики «О ставках платы за пользование природными объектами животного и растительного мира в Кыргызской Республике» предусмотрены платежи за использование природных ресурсов.

Законом Кыргызской Республики «О пастбищах» - платежи за пользование пастбищными угодьями, которые могут устанавливаться и изменяться в зависимости от поголовья скота и вида домашних животных.

Принимая во внимание положительную практику, сложившуюся в налоговой сфере республики, объединившей налоги в Налоговый кодекс, возникает необходимость аналогичного объединения неналоговых платежей в одном нормативном правовом акте.

Отсутствие учета и контроля государственной собственности привело к потере системности в неналоговых доходах государства.

На специальные счета министерств, ведомств и учреждений средства поступают в хаотичном порядке.

Так, постановлениями Правительства КР содержание Государственного департамента по регулированию топливно – энергетического комплекса при Министерстве энергетики и промышленности КР и Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР предусмотрено за счет средств республиканского бюджета и отчислений от энергокомпаний. За 2011-2013 гг. только ОАО «Северэлектро» перечислило в указанные организации 55,2 млн. сом.

Для сравнения, за аналогичный период ОАО «Северэлектро» в виде дивидендов перечислило в бюджет 63,0 млн. сом.

Также, согласно Закону КР «О государственной пошлине», за выдачу паспорта гражданина КР взимается государственная пошлина, которая в размере 85 процентов поступает на специальный блокированный счет уполномоченного органа и 15 процентов – в фонд развития и материального обеспечения уполномоченного государственного органа в области регистрации населения, автотранспортных средств, специальных технологических машин, водительского состава, актов гражданского состояния, а также прав на недвижимое имущество.

Круг администраторов неналоговых доходов достаточно широк. Система администрирования неналоговых доходов продолжает требовать совершенствования.

Хотя согласно Закону КР «О неналоговых платежах», контроль за правильностью и своевременностью уплаты неналоговых платежей в бюджет осуществляют налоговые органы, на деле ГНС работает только в роли статиста, ведущего учет поступивших сумм, что в сущности дублирует работу казначейства.

В настоящее время существуют коллизии во многих НПА, регламентирующих вопросы неналоговых платежей.

В нормативных документах нет четко установленного административного взаимодействия между госорганами, и как следствие, в налоговых органах отсутствует информация о начисленных суммах платежа и возможности контролировать уплату.

Статьей 3 Закона КР «О неналоговых платежах» предусмотрены «Сборы, взимаемые за выдачу и замену специальной продукции, прием экзаменов и проведение технических осмотров автотранспорта», однако в бюджетной классификации данные сборы указаны как «Сбор за прием экзаменов на право получения водительского удостоверения, осмотр автотранспортного средства», то есть слова «за выдачу и замену специальной продукции» отсутствуют. В абзаце 2 этой же статьи указано, что размеры сборов устанавливаются Правительством КР. Однако, в настоящее время размеры сборов не установлены и соответственно в доход республиканского бюджета средства не поступают.

В настоящее время выдача указанной продукции отнесена в категорию платных услуг, оказываемых органами ГРС. При этом, плата за указанную продукцию взимается, но поступившие суммы направляются в Государственное учреждение «Специализированный центр информационных услуг» при Государственной регистрационной службе и в ОсОО «Анкер» - за спецпродукцию.

В Законе установлено 40 наименований сборов, платежей, отчислений и санкций. При сличении с последней редакцией Бюджетной классификации, утвержденной приказом Министерства финансов КР от 29.12.2012 года №230-П, отражены только 12 наименований. Соответственно, по остальным 28 наименованиям платежа, информация отсутствует.

Статьями 4, 5, 13 Закона КР «О неналоговых платежах» установлены:

- сбор при регистрации средств массовой информации;
- сбор за регистрацию уставных документов общественных объединений;
- плата за государственную регистрацию и выдачу лицензий.

Однако в настоящее время данные статьи не работают по следующим причинам:

1. Положением об использовании средств спецсчета Министерства юстиции, утвержденным постановлением Правительства КР от 09.04.1999 года №206, установлено, что плата за регистрацию и перерегистрацию и прекращение деятельности юридического лица полностью перечисляется на специальный счет Министерства юстиции.

2. Постановлением Правительства КР от 10.02.2012 года №85 «О введении Единого реестра государственных услуг» плата за регистрацию и перерегистрацию и прекращение деятельности юридического лица не включена в данный реестр, в связи с чем Минюст КР не взимает данную плату.

Справочно: По данным Минюста за 2012 год было совершено порядка 8,0 тыс. действий, связанных с регистрацией, перерегистрацией и ликвидацией юридических лиц и их филиалов.

Кроме того, статьей 6 Закона Кыргызской Республики «О неналоговых платежах» определены сборы, взимаемые уполномоченными государственными органами в сфере безопасности ведения работ в промышленности. В соответствии с постановлением Правительства КР от 10.02.2012 года №87 «Об организационных мерах в связи с реформой органов исполнительной власти КР», функции по контролю и надзору в области промышленной безопасности были переданы Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР. Однако по данным инспекции, сведения по вышеуказанным сборам у них отсутствуют.

При этом Законом установлено, что вышеуказанные средства должны зачисляться в республиканский бюджет.

Сборы за проставление апостиля, указанные в статье 12-3 Закона КР «О неналоговых платежах», должны поступать в доход республиканского бюджета.

Постановлением Временного Правительства от 10.06.2010 года №ВП 75 определены государственные органы, наделенные полномочиями на проставление апостиля, где данные средства поступают на спецсчета Минюста, МВД, Генпрокуратуры, ГКНБ, ГСБЭП и Судебного департамента.

В соответствии с Положением «О Департаменте дорожного хозяйства», утвержденным постановлением Правительства КР от 3 сентября 2010 года №188, установлено, что в функции Департамента входит взимание сборов за пропуск тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования в установленном законодательством порядке.

При этом согласно «Порядку пропуска транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования Кыргызской Республики и взимания сборов за взвешивание и измерение общей массы, осевых нагрузок, размеров и других линейных параметров транспортных средств», утвержденному постановлением Правительства КР от 08.08.2011 года №454, установлено, что средства направляются в республиканский бюджет.

Однако, для указанных средств такой элемент в Бюджетной классификации отсутствует и средства поступают на специальные счета структурных подразделений Министерства транспорта и коммуникаций КР.

Поступление средств составило: 2013 г. – 51,9 млн. сом, 2014 г. – 69,0 млн.сом. Данные средства администрируются Управлением по весогабаритному контролю и тоннельной службе Минтранса КР, однако в отчетах поступлений Центрального казначейства данное Управление не числится.

Аудит отмечает наличие платежей, которые в Законе КР «О неналоговых платежах» не предусмотрены:

- сбор за проезд транспортных средств по искусственным сооружениям на автомобильных дорогах общего пользования (*Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 3 февраля 2002 г. № 609-11*);

- плата за проезд транспортных средств через тоннели на автомобильной дороге Бишкек – Ош (*Постановление Правительства КР от 22 апреля 1996 г. № 183*);

- сборы за осуществление деятельности по производству и обороту этилового спирта и алкогольной продукции (*Закон КР от 30 мая 2011 года “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции”*). До настоящего времени размер и порядок уплаты сбора *не установлены*;

- платежи в бюджет за лом и отходы черных и цветных металлов.

Несмотря на то, что данный платеж был установлен законом еще в 1994 году, до сих пор размер и порядок уплаты сбора не установлены;

- доходы от учреждений и организаций Министерства обороны КР.

Статьей 23 Закона КР “О неналоговых платежах” указано, что отпуск нетабельного, излишнего и ненужного имущества производится за плату, а поступившие средства зачисляются в доход республиканского бюджета В Бюджетной классификации такой элемент отсутствует и поступлений средств не имеется.

Аналогично, по некоторым статьям, которые предусмотрены Законом КР “О неналоговых платежах” нет соответствующего элемента в Бюджетной классификации доходов и расходов и отсутствуют поступления, так:

- ст.14. Плата за содержание воспитанников спецшкол и специальных профессионально-технических училищ;

- ст.15. Плата за содержание детей в школах-интернатах;

- ст.18. Поступления от предприятий и организаций за работы, выполненные лицами, арестованными за мелкое хулиганство;

- ст.21. Доходы от реализации органами почтовой связи Кыргызской Республики нерозданных почтовых отправлений;

- ст.22. Доходы от реализации невостребованных грузов на железнодорожном, водном, воздушном и автомобильном транспорте;

ст. 25. Доходы, вырученные от реализации предметов, оказавшихся в качестве подарков от иностранных учреждений, фирм и их представителей во владении граждан;

ст. 26. Возмещение средств, затраченных на лечение граждан, потерпевших от преступных действий;

ст.29. Превышение доходов над расходами специальных средств бюджетных учреждений;

ст.30. Доходы инспекций исправительных работ.

Исходя из вышеизложенного, аудит отмечает следующие основные проблемы:

- ✓ Отсутствует системная целостность законодательной базы и администрирования неналоговых доходов;
- ✓ Многие платежи, указанные в Законе КР «О неналоговых платежах», не работают;
- ✓ Отсутствует единый государственный подход при аккумуляции неналоговых доходов и их распределении между ведомствами и бюджетами;
- ✓ Несоответствие платежей, указанных в Законе КР «О неналоговых платежах» Бюджетной классификации;
- ✓ Законодательство о неналоговых платежах охватывает большой спектр нормативных правовых актов, между которыми отсутствует взаимосвязь;
- ✓ Имеются пробелы в нормативной правовой базе по неналоговым платежам;
- ✓ Отсутствие единой базы объектов государственной собственности;
- ✓ Отсутствие централизованного контроля за наличием и движением государственных имущественных активов;
- ✓ Недостаточное администрирование со стороны государственных органов в вопросах правильности исчисления неналоговых платежей;
- ✓ Отсутствие контроля со стороны налоговых органов.

Исполнение расходной части республиканского бюджета

Анализ исполнения основных параметров расходной части республиканского бюджета

Общие расходы с учетом финансовых активов составили 124915,7 млн.сомов, при плане 133528,5 млн.сомов или 93,5% к плану. Относительно к 2013 году расходы увеличились на 20371,0 млн.сомов или 19,5% (2013г- 104544,7 млн.сомов), к первоначально утвержденному бюджету на 13235,2 млн.сомов или 11,8% (первоначально- 111680,5 млн.сомов).

Общие расходы республиканского бюджета с учетом расходов, произведенных по разделу «Потоки денежных средств в связи с операциями по финансированию» и без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ, за 2014 год составили 102036,7 млн. сомов. Относительно 2013 года общие расходы республиканского бюджета увеличились на 11296,8 млн. сомов, или 12,4%.

Совокупные расходы республиканского бюджета (текущие расходы и расходы по приобретению нефинансовых активов с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) за 2014 год составили **107400,1 млн. сомов**, или 93,5 % от уточненного плана в сумме 114820,7 млн. сомов. К объему ВВП совокупные расходы республиканского бюджета составили 27,0 %. По сравнению с прошлым годом расходы республиканского бюджета увеличились на 15284,0 млн. сомов, или 16,6 %.

Совокупные расходы без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ составили **86789,8 млн. сомов** при уточненном плане 90344,6 млн. сомов, или исполнены на 96,1%.

К объему ВВП совокупные расходы республиканского бюджета составили 21,8 процентных пункта. Абсолютный прирост расходов республиканского бюджета в 2014 году составил **8370,4 млн. сомов**, или возрос на 10,7%.

Анализ утвержденных и уточненных расходов республиканского бюджета по основным разделам (с учетом специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ) (млн.сомов)

Наименование статей	УТВЕРЖДЕННЫЙ БЮДЖЕТ				УТОЧНЕННЫЙ БЮДЖЕТ			
	всего	бюджетные	с/с	ПГИ (внеш. фин)	всего	бюджетные	с/с	ПГИ (внеш. фин)
Государственные службы общего назначения	11656,2	10673,5	982,7	0	13109,9	11361,8	1748,1	0
Оборона, общественный порядок и безопасность	11999,0	10371,6	1467,6	159,6	15348,1	13156,9	2120,6	70,3
Экономические вопросы	29642,6	7728,2	947,1	20967,3	41042,0	12475,4	1394,8	27171,8
Охрана окружающей среды	759,0	432,8	298,5	27,7	731,6	382,1	349,5	0
Жилищные и коммунальные услуги	915,4	914,6	0,8	0	2302,4	2298,9	3,5	0
Здравоохранение	11401,2	9917,6	820,3	663,4	12266,0	10566,7	1250,4	448,9

Отдых, культура и религия	2175,1	2004,6	170,6	0	2629,4	2379,2	250,3	0
Образование	18764,2	15784,3	2500,7	479,2	21839,8	17741,3	3842,3	256,2
Социальная защита	24367,8	24359,9	7,9	0	24259,3	24244,5	14,9	0
Итого	111680,5	82187,1	7196,2	22297,2	133528,5	94606,8	10974,4	27947,2

Анализ утвержденных и уточненных расходов по основным разделам показал значительное увеличение утвержденных значений в процессе бюджетного процесса по следующим разделам:

- *Раздел «Государственные службы общего назначения»* включает в себя расходы на исполнительные и законодательные органы, бюджетно-финансовые вопросы, международные отношения, общие службы, операции, связанные с государственным долгом и ценными бумагами, трансферты общего характера между органами государственного управления, государственные службы общего назначения, не отнесенные к другим категориям и другие.

Расходы государственных служб общего назначения уточнены в размере 13109,9 млн. сомов, по сравнению с первоначально утвержденными расходами увеличены на 12,5 %, или 1453,7 млн. сомов, в том числе бюджетные средства уточнены в размере 11361,8 млн. сомов с увеличением на 688,3 млн. сомов (6,4%), специальные средства увеличены на 765,4 млн. сомов (77,9 %) и доведены до уровня 1748,1 млн. сомов.

Раздел «Экономические вопросы» включает в себя расходы на общие экономические вопросы и делимитацию границ, сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и охоту, топливо и энергетику, горнодобывающую, обрабатывающую промышленности, строительство, транспорт, связь и другие.

Первоначально предусмотренные расходы совокупно на экономические вопросы увеличены на 11399,4 млн. сомов (38,5 %) и составили 41042,0 млн. сомов, из них по бюджетным средствам на 4747,2 млн. сомов, или 61,4% и составили 12475,4 млн. сомов, по спецсредствам на 447,7 млн. сомов (47,3%) и доведены до 1394,8 млн. сомов, по средствам ПГИ на 6204,5 млн. сомов, или 29,6%.

По Разделу «Здравоохранение» расходы предусмотрены в сумме 12266,0 млн. сомов, или 3,8% к ВВП, с увеличением на 864,8 млн. сомов относительно утвержденного бюджета, в том числе бюджетные средства - 10 566,7 млн. сомов с увеличением на 649,1 млн. сомов, специальные средства - 1 250,4 млн. сомов, с увеличением на 430,1 млн. сомов против утвержденного бюджета, средства ПГИ запланированы в сумме 448,9 млн. сомов с уменьшением на 214,5 млн. сомов.

По Разделу «Образование» расходы предусмотрены в сумме 21 839,8 млн. сомов, или 6,9% к ВВП, с увеличением на 3075,6 млн. сомов относительно утвержденного бюджета, в том числе бюджетные средства - 17 741,3 млн. сомов с увеличением на 1 957,0 млн. сомов, специальные средства - 3 842,3 млн. сомов, с увеличением на 1 341,6 млн. сомов против утвержденного бюджета, средства ПГИ запланированы в сумме 256,2 млн. сомов с уменьшением на 223,1 млн. сомов.

По Разделу «Отдых, культура и религия» расходы предусмотрены в сумме 2 629,4 млн. сомов, или 0,8% к ВВП, с увеличением на 454,3 млн. сомов относительно утвержденного бюджета, в том числе бюджетные средства - 2379,1 млн. сомов с увеличением на 374,6 млн. сомов, специальные средства - 250,3 млн. сомов, с увеличением на 79,7 млн. сомов против утвержденного бюджета.

План поступлений по специальным средствам был скорректирован в сторону увеличения с учетом выполнения за 9 месяцев 2014 года на 77,7 млн. сомов, в том числе по

Министерству культуры, информации и туризма КР - 37,9 млн.сомов, Общественной телерадиокорпорации - 14,8 млн.сомов, Департаменту кинематографии - 10,7 млн.сомов, Департаменту туризма - 9,0 млн.сомов, Телерадиокомпания “Общественное телевидение-ЭлТР”- 5,8 млн.сомов, Общественной региональной телерадиокомпания “Ынтымак”- 2,4 млн.сомов, редакциям областных и районных газет - 1,1 млн.сомов, Государственному агентству физической культуры и спорта - 0,5 млн.сомов.

По Разделу «Оборона, общественный порядок и безопасность» расходы предусмотрены в сумме 15348,1 млн.сомов, с увеличением на 3349,1 млн. сомов, или 27,9 %, в том числе за счет бюджетных средств на 2785,3 млн. сомов (26,9 %), специальных средств - 653,0 млн. сомов (44,5%) и средств ПГИ с уменьшением на 89,3 млн.сомов (55,9%).

Увеличены за счет бюджетных средств ассигнования на раздел «Жилищные и коммунальные услуги» на 1384,3 млн. сомов, или в 1,5 раза.

Вместе с тем, за счет увеличения первоначально утвержденных параметров расходов республиканского бюджета по указанным разделам на общую сумму 21983,9 млн. сомов, уменьшены расходы по следующим разделам:

- *Раздел «Социальная защита»* включает в себя следующие основные расходы: государственные пособия, компенсационные выплаты, социальное страхование, содержание стационарных учреждений в системе социальной защиты населения, пенсионные и компенсационные выплаты, надбавки к пенсиям, пособия по безработице, профессиональное обучение и др.

Расходы по разделу предусмотрены в сумме 24259,3 млн. сомов, или 7,6% к ВВП, с уменьшением на 108,4 млн. сомов относительно утверждённого бюджета, в том числе бюджетные средства - 24244,5 млн. сомов с уменьшением на 115,4 млн. сомов, специальные средства - 14,9 млн. сомов, с увеличением на 7,0 млн. сомов против утверждённого бюджета;

- *по Разделу «Охрана окружающей среды»* расходы предусмотрены в сумме 731,6 млн. сомов, или с уменьшением на 27,4 млн. сомов относительно утверждённого бюджета, в том числе бюджетные средства - 382,1 млн. сомов с уменьшением на 50,7 млн. сомов, специальные средства с увеличением на 51,0 млн. сомов, средства ПГИ с уменьшением на 27,7 млн.сомов против утверждённого бюджета.

Сравнительный анализ исполнения республиканского бюджета за 2013-2014 годы (с учетом специальных средств и без учета внешних грантов и кредитов ПГИ)

(млн.сомов)

Наименование разделов	Факт 2013г.	Уд. вес (%)	План 2014г.	Факт 2014г.	%	Откл.	Уд. вес (%)	В % к ВВП	Откл. 2013г. от 2014г.	%
Государственные службы общего назначения	17 627,5	20,6	12 997,3	12 228,6	94,1	-768,7	12,8	3,1	-5 399,0	69,37
Оборона, Общественный порядок и безопасность	12 098,4	14,1	15 270,6	14 797,7	96,9	-472,9	15,5	3,7	2 699,3	122,3
Экономические вопросы	8 899,9	10,4	10 091,5	8 271,7	82,0	-1 819,8	8,7	2,1	-628,2	92,94
Охрана окружающей среды	561,3	0,7	730,9	665,4	91,0	-65,5	0,7	0,2	104,1	118,6
Жилищные и коммунальные услуги	1 416,3	1,7	2 302,5	2 289,6	99,4	-12,9	2,4	0,6	873,3	161,7
Здравоохранение	10 628,6	12,4	11 817,1	11 260,2	95,3	-556,9	11,8	2,8	631,6	105,9
Отдых, культура и религия	2 179,5	2,5	2 629,4	2 481,9	94,4	-147,5	2,6	0,6	302,5	113,9
Образование	12 485,5	14,6	21 589,4	20 781,2	96,3	-808,3	21,8	5,2	8 295,6	166,4
Социальная защита	19 864,0	23,2	23 869,4	22 647,8	94,9	-1 221,5	23,7	5,7	2 783,8	114
Итого	85 761,0	100,0	101 298,1	95 424,0	94,2	-5 874,1	100,0	24,0	9 663,0	111,3

Как видно, расходы, предусмотренные уточненным бюджетом согласно Закону Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 года № 183 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» не исполнены по всем разделам.

Несмотря, что уточненные расходы по разделу «Государственные службы общего назначения» в 2014 году по сравнению с фактическими объемами 2013 года снижены на 5399,0 млн. сомов, недофинансированы мероприятия по данному разделу на сумму 768,7 млн. сомов.

Значительное невыполнение расходных параметров допущено по разделам:

- «Образование» на 808,3 млн. сомов, или профинансировано на 94,2 %. В то же время финансирование по сравнению с 2013 годом увеличено на 8295,6 млн. сомов, или 66,4 %;

- «Социальная защита» на 1221,5 млн. сомов (94,9 %), фактическое финансирование 2014 года также показало рост по отношению к объемам 2013 года на 2783,8 млн. сомов, или 14,0 %;

- «Здравоохранение» на 556,9 млн.сомов (95,3%), рост по отношению к прошлому году на 631,6 млн.сомов, или 5,9%;

- «Экономические вопросы» на 1819,8 млн.сомов (82,0%), снижение расходов по отношению к прошлому году на 628,2 млн.сомов, или 7,1%;

- «Оборона, общественный порядок и безопасность» на 472,9 млн.сомов (96,9%), рост по отношению прошлому году на 2699,3 млн.сомов, или 22,3%;

- «Отдых, культура и религия» на 147,5 млн.сомов (94,4%), рост по отношению прошлому году на 302,5 млн.сомов, или 13,9%.

Незначительное недофинансирование допущено по разделам «Охрана окружающей среды» и «Жилищные и коммунальные услуги» в совокупности на 78,4 млн.сомов, при этом по сравнению с прошлым годом увеличены соответственно на 104,1 млн.сомов (18,6%) и 873,3 млн.сомов (61,7%).

Анализ по основным разделам наглядно показывает укрупненные направления расходов республиканского бюджета.

Так, 59,9 % средств республиканского бюджета, с учетом спецсредств, или 57,2 млрд.сомов направлены на социально ориентированные разделы, в том числе на социальную защиту 23,7 %, здравоохранение - 11,8%, отдых, культуру и религию - 2,6%, образование – 21,8 %. На содержание государственных служб общего назначения - 12,8% (12,2 млрд.сомов), оборону, общественный порядок и безопасность - 15,5% (14,8 млрд.сомов), экономические вопросы - 8,7 % (8,3 млрд.сомов), охрану окружающей среды - 0,7 %, (0,7 млрд.сомов), жилищные и коммунальные услуги - 2,4% (2,3 млрд.сомов).

Следует отметить, что средства, выделяемые из республиканского бюджета социальному сектору, ежегодно увеличиваются, тогда, как на развитие реального сектора предусматривается недостаточно средств, что ведет к снижению темпов роста экономики и ослаблению инвестиционных возможностей республики.

Исполнение республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2013 - 2014 годы (без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ)

(млн.сомов)

Наименование разделов	Факт 2013г.	Уд. вес (%)	В % к ВВП	План 2014г.	Факт 2014г.	%	Откл.	Уд. вес (%)	В % к ВВП	Откл. 2013г. от 2014г.
Государственные службы общего назначения	16 638,1	21,2	4,8	11 263,1	11 047,9	98,1	-215,2	12,7	2,8	-5 590,2
Оборона, Общественный порядок и безопасность	10 497,9	13,4	3,0	13 157,0	12 964,8	98,5	-192,2	14,9	3,3	2 466,9
Экономические вопросы	8 078,2	10,3	2,3	8 696,1	7 371,5	84,8	-1 324,6	8,5	1,9	-706,8
Охрана окружающей среды	318,8	0,4	0,1	382,1	377,0	98,7	-5,1	0,4	0,1	58,2
Жилищные и коммунальные услуги	1 415,5	1,8	0,4	2 298,9	2 286,3	99,5	-12,6	2,6	0,6	870,8
Здравоохранение	9 687,4	12,4	2,8	10 566,7	10 169,7	96,2	-397,0	11,7	2,6	482,3
Отдых, культура и религия	2 013,7	2,6	0,6	2 379,2	2 278,1	95,8	-101,0	2,6	0,6	264,4
Образование	9 938,7	12,7	2,8	17 747,2	17 656,7	99,5	-90,4	20,3	4,4	7 718,0
Социальная защита	19 831,1	25,3	5,7	23 854,5	22 637,7	94,9	-1 216,7	26,1	5,7	2 806,7
Итого	78 419,4	100,0	22,4	90 344,6	86 789,8	96,1	-3 554,8	100,0	21,8	8 370,4

Как видно, расходы бюджетных средств, предусмотренные уточненным бюджетом, согласно Закону Кыргызской Республики от 31 декабря 2014 года № 183 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» не исполнены по всем разделам, где неисполнение составляет 3554,8 млн.сомов (план-90334,6, факт-86789,8).

Несмотря, что уточненные расходы по разделу «Государственные службы общего назначения» в 2014 году по сравнению с фактическими объемами 2013 года снижены на 5375,0 млн. сомов, недофинансированы мероприятия по данному разделу на сумму 215,2 млн. сомов, или 1,9%; по разделу «Экономические вопросы» снижены расходы по отношению к прошлому году на 706,8 млн.сомов, недофинансировано на 1324,6 млн.сомов (84,8%).

Значительное невыполнение расходных параметров, утвержденных Законом, допущено по разделам:

- «Образование» на 90,4 млн. сомов, или профинансировано на 99,5 %. В тоже время, финансирование по сравнению с 2013 годом увеличено на 7718,0 млн. сомов, или 77,7%;
- «Социальная защита» на 1216,7 млн. сомов (94,9 %), фактическое финансирование 2014 года также показало рост по отношению к объемам 2013 года на 2806,7 млн. сомов, или 14,1 %;
- «Здравоохранение» на 397,0 млн. сомов (96,2%), рост по отношению к прошлому году на 482,3 млн. сомов, или 4,5%;
- «Оборона, общественный порядок и безопасность» на 192,2 млн. сомов (98,5%), рост по отношению к прошлому году на 2466,9 млн. сомов, или 22,3%;
- «Отдых, культура и религия» на 101,0 млн. сомов (95,8%), рост по отношению к прошлому году на 264,4 млн. сомов, или 13,1%.

Незначительное недофинансирование допущено по разделам «Охрана окружающей среды» и «Жилищные и коммунальные услуги», в совокупности на 17,7 млн. сомов, при этом по сравнению с прошлым годом увеличены соответственно на 58,2 млн. сомов (18,3%) и 870,8 млн. сомов (61,5%).

Анализ показывает, что 60,7% средств республиканского бюджета, или 52,7 млрд. сомов направлены на социально ориентированные разделы, в том числе на социальную защиту - 23,8 млн. сомов, здравоохранение - 10,6 млн. сомов, образование – 17,7 млн. сомов, отдых, культуру и религию - 2,3 млн. сомов.

Анализ бюджетных расходов в разрезе экономической классификации показывает, что хотя в целом допущено недофинансирование на сумму 3554,8 млн. сомов, относительно высокий процент исполнения плана расходов наблюдается по таким статьям как «Заработная плата» - 99,8 % (27 147,3 млн. сомов), «Взносы в Социальный фонд» - 99,1 % (3 381,6 млн. сомов), «Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения» - 100,0 % (7 491,1 млн. сомов), «Приобретение продуктов питания» - 99,1% (2 105,1 млн. сомов), «Выплаты процентов по государственным ценным бумагам» - 99,8% (1 221,7 млн. сомов), «Субсидии предприятиям» - 100 % (1 968,1 млн. сомов), «Пособия» - 99,9 % (22 221,1 млн. сомов).

При этом, значительное недофинансирование допущено по статьям «Приобретение прочих услуг» - 25,4% (725,2 млн. сомов), «Приобретение нефинансовых активов» - 18,9% (2282,5 млн. сомов), «Плата за теплоэнергию» - 28,4% (100,9 млн. сомов).

Сравнительный анализ утвержденных и фактически исполненных объемов расходов по статьям за 2014 год

(млн.сомов)

Наименование статей	План 2014 г.	Факт 2014 г.	% вып-я	Откл-ние (+,-)	Сред.мес. потреб.
Заработная плата	27 212,9	27 147,3	99,8	-65,7	2267,7
Взносы в Социальный фонд	3 411,0	3 381,6	99,1	-29,4	284,2
Расходы на служебные поездки	577,8	552,2	95,6	-25,6	48,2
Услуги связи	614,0	601,1	97,9	-12,9	51,2
Арендная плата	280,4	277,3	98,9	-3,2	23,4
Транспортные услуги	614,9	583,8	94,9	-31,1	51,2
Приобретения прочих товаров и услуг	2 855,1	2 129,8	74,6	-725,2	237,9
Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения	7 491,4	7 491,1	100,0	-0,2	624,3
Приобретение медикаментов и изделий медицинского назначения	455,3	446,2	98,0	-9,1	37,9
Приобретение продуктов питания	2 124,9	2 105,1	99,1	-19,8	177,1
Расходы на текущий ремонт имущества	203,0	196,5	96,8	-6,5	16,9
Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	422,1	410,1	97,1	-12,1	35,2
Приобретение, пошив и ремонт предметов вещевого имущества и другого форменного и специального обмундирования	219,8	218,5	99,4	-1,3	18,3
Приобретение угля и других видов топлива	159,9	151,7	94,9	-8,2	13,3
Приобретение услуг охраны	85,3	84,2	98,6	-1,2	7,1
Расходы на оплату услуг банков и услуг по выпуску размещению и погашению государственных ценных бумаг	92,9	70,0	75,4	-22,9	7,7
Плата за воду	68,8	67,0	97,4	-1,8	5,7
Плата за электроэнергию	624,3	570,6	91,4	-53,8	52,0
Плата за теплоэнергию	354,7	253,9	71,6	-100,9	29,6
Плата за газ	8,4	8,1	96,7	-0,3	0,7
Плата за прочие коммунальные услуги	4,8	4,2	88,1	-0,6	0,4
Выплата процентов по кредитам и займам, полученным от иностранных государств и международных организаций	2 250,1	2 230,8	99,1	-19,4	187,5
Выплата процентов по государственным ценным бумагам	1 223,9	1 221,7	99,8	-2,2	102,0
Субсидии предприятиям	1 968,1	1 968,1	100,0	0,0	164,0
Текущие гранты международным организациям	200,6	200,2	99,8	-0,4	16,7
Текущие гранты другим единицам сектора государственного управления	1 965,4	1 944,6	98,9	-20,8	163,8
Пособия	22 251,2	22 221,1	99,9	-30,1	1854,3
Различные прочие расходы	538,8	471,0	87,4	-67,7	44,9
Приобретение нефинансовых активов	12 064,7	9 782,2	81,1	-2282,5	1005,4
Итого:	90 344,6	86 789,8	96,1	-3554,8	7528,7

По сравнению с итогами за 2013 год, исполнение расходной части республиканского бюджета за 2014 год *(без учета специальных средств, внешних грантов и кредитов ПГИ)* выглядит следующим образом:

Сравнительный анализ фактически исполненных объемов расходов по статьям за 2013-2014 годы

(млн.сомов)

Наименование статей	Факт за 2013 г.	Факт за 2014 г.	Отклонение (+,-)	% к 2013 году
Заработная плата	18 709,2	27 147,3	8 438,1	145,1
Взносы в Социальный фонд	2 207,0	3 381,6	1 174,6	153,2
Расходы на служебные поездки	398,7	552,2	153,5	138,5
Услуги связи	646,5	601,1	- 45,4	93,0
Арендная плата	238,8	277,3	38,5	116,1
Транспортные услуги	591,8	583,8	- 8,0	98,6
Приобретения прочих товаров и услуг	1 844,6	2 129,8	285,2	115,5
Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения	7 499,0	7 491,1	- 7,9	99,9
Приобретение медикаментов и изделий медицинского назначения	424,2	446,2	22,0	105,2
Приобретение продуктов питания	1 796,4	2 105,1	308,7	117,2
Расходы на текущий ремонт имущества	121,5	196,5	75,0	161,8
Приобретение предметов и материалов для текущих хозяйственных целей	402,7	410,1	7,4	101,8
Приобретение, пошив и ремонт предметов вещевого имущества и другого форменного и специального обмундирования	202,6	218,5	15,9	107,8
Приобретение угля и других видов топлива	133,3	151,7	18,4	113,8
Приобретение услуг охраны	70,8	84,2	13,4	118,9
Расходы на оплату услуг банков и услуг по выпуску размещению и погашению государственных ценных бумаг	72,1	70,0	- 2,1	97,1
Плата за воду	77,3	67,0	- 10,3	86,7
Плата за электроэнергию	578,7	570,6	- 8,2	98,6
Плата за теплоэнергию	246,9	253,9	7,0	102,8
Плата за газ	36,9	8,1	- 28,8	22,0
Плата за прочие коммунальные услуги	28,2	4,2	- 24,0	14,9
Выплата процентов по кредитам и займам, полученным от иностранных государств и международных организаций	1 655,3	2 230,8	575,5	134,8
Выплата процентов по государственным ценным бумагам	1 306,9	1 221,7	- 85,2	93,5
Субсидии предприятиям	1 620,1	1 968,1	348,1	121,5
Текущие гранты международным организациям	158,1	200,2	42,0	126,6
Текущие гранты другим единицам сектора государственного управления	8 578,0	1 944,6	- 6 633,4	22,7
Пособия	19 670,0	22 221,1	2 551,1	113,0
Различные прочие расходы	485,1	471,0	- 14,1	97,1
Приобретение нефинансовых активов	8 618,8	9 782,2	1 163,4	113,5
Итого:	78 419,4	86 789,8	8 370,4	110,7

Вместе с тем, в соответствии с Бюджетной резолюцией, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года №3313-V, одним из основных приоритетов бюджетной политики страны на 2014-2016 годы является запрет на увеличение объемов бюджетных ассигнований государственных органов, не подкреплённых источниками покрытия расходов.

Однако, анализ показал рост расходов по отношению к показателям 2013 года по таким статьям, как:

- заработная плата и взносы в Социальный фонд на 9612,7 млн. сомов, или абсолютный рост составил 46,0 %;
- расходы на служебные поездки - 153,5 млн. сомов (38,5%);
- расходы на текущий ремонт - 75,0 млн.сомов (61,8 %);

- расходы на приобретение прочих услуг - 285,2 млн.сомов (15,5%);

- расходы на продукты питания - 308,7 млн. сомов (17,2 %).

Особо следует отметить исполнение Минфином статей расходов - заработная плата и взносы в Социальный фонд.

Утвержденным бюджетом данные расходы составили 30623,8 млн.сомов, фактически открыто финансирование в объеме 30528,9 млн. сомов, в том числе: заработная плата - 27147,3 млн. сомов, или недофинансировано 65,6 млн.сомов; отчисления в Соцфонд - 3381,6 млн.сомов, или недофинансировано 29,4 млн. сомов, из них:

(тыс.сомов)

Наименование показателей	Республиканский бюджет			
	План	факт	отк.(+-)	% вып.
701. Государственные службы общего назначения	4016387,0	4004073,5	-12313,5	99,7
702. Оборона, 703. Общественный порядок и безопасность	8592211,7	8579133,0	-13078,7	99,8
704. Экономические вопросы	1395997,2	1391260,9	-4736,3	99,7
705. Охрана окружающей среды	243024,3	240541,8	-2482,5	99,0
706. Жилищные и коммунальные услуги	3483,2	3454,0	-29,2	99,2
707. здравоохранение	987123,2	984168,1	-2955,1	99,7
708. Отдых, культура и религия	1056230,3	1053723,6	-2506,7	99,8
709. Образование	13748317,9	13723481,6	-24836,3	99,8
710. Социальная защита	581121,6	549030,8	-32090,8	94,5
Всего	30623896,4	30528867,3	-95029,1	99,7

Тогда как статьей 6 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» Министерство финансов Кыргызской Республики обязано производить в первоочередном порядке финансирование расходов по защищенным статьям, которые не подлежат уменьшению.

В результате недофинансирования, согласно данных бухгалтерского баланса республиканского бюджета по состоянию на 31 декабря 2014 года, допущено образование значительных обязательств по оплате труда и отчислениям в Социальный фонд на общую сумму 214,8 млн. сомов, в том числе по бюджетным средствам - 131,4 млн. сомов, специальным средствам - 83,4 млн. сомов. При этом, на начало года имелась задолженность в сумме 213,1 млн.сомов, в том числе по бюджетным средствам - 122,3 млн.сомов, спецсредствам - 90,8 млн.сомов.

Таким образом, несмотря на наличие на начало отчетного года задолженности по бюджетным средствам в сумме 122,3 млн.сомов, допущено недофинансирование на сумму 95,0 млн.сомов.

Вместе с тем, размеры объемов недофинансирования указанных статей расходов должны быть идентичны показателям кредиторской задолженности по оплате труда (счет 33172) баланса республиканского бюджета. Однако по данному счету баланса задолженность составляет в совокупной сумме 131,4 млн.сомов. В результате сумма расхождений составляет 85,9 млн.сомов (122,3+95,0-131,4).

Более того, по итогам года бюджетными учреждениями был произведен возврат неиспользованных бюджетных средств по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд» в общей сумме 35,0 млн. сомов.

Таким образом, приведенные данные показывают об установлении Минфином завышенных плановых показателей по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в

Социальный фонд» на общую сумму 120,9 млн. сомов (85,9+35,0), допущенных из-за недостаточной работы управлений Минфина по контролю за составлением реальных расчетов по фонду заработной платы и отчислениям в Соцфонд, приведших:

- в целом к увеличению в Законе о республиканском бюджете на 2014 год расходной части;

- допущению бюджетными учреждениями финансовой дисциплины в части необоснованных выплат заработных плат за счет излишне предусмотренных средств.

В целом по итогам года возвращено в республиканский бюджет 505,0 млн. сомов неиспользованных средств, из них по статьям: 3112 «Машины и оборудование» - 171,0 млн. сомов, 3111 «Здания и сооружения» - 114,3 млн. сомов, 3113 «Другие основные фонды» - 43,2 млн. сомов, 2215 «Приобретение прочих товаров и услуг» - 75,4 млн. сомов, 2211 «Расходы на служебные поездки» - 15,2 млн. сомов, 2217 «Приобретение медикаментов» - 8,6 млн. сомов, 2218 «Приобретение продуктов питания» - 6,1 млн. сомов и т.д. Следует отметить, что по перечисленным статьям намного больше планировалось, чем фактически произведено расходов. В частности, на приобретение нефинансовых активов запланировано больше на 2282,5 млн. сомов, на приобретение прочих товаров и услуг - 725,2 млн. сомов, на служебные поездки - 25,6 млн. сомов, на приобретение продуктов питания - 19,8 млн. сомов.

Таким образом, наличие указанных отклонений свидетельствует о недостаточном контроле со стороны соответствующих должностных лиц Министерства финансов по обеспечению строгого исполнения статьи 20 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», которой определено осуществлять оценку необходимости расходов, проверку наличия проектов и обоснованных расчетов к сметам затрат.

Аудит планирования и исполнения расходов отраслей экономики

Финансирование расходов отраслей экономики осуществляется через следующие министерства и ведомства:

- Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР;
- Министерство транспорта и коммуникаций КР;
- Министерство чрезвычайных ситуаций КР;
- Министерство энергетики и промышленности КР;
- Госагентство регулирования ТЭЖ при ПКР;
- Госагентство по геологии и минеральным ресурсам при ПКР;
- Госагентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при ПКР;
- Госагентство связи при ПКР;
- Фонд по управлению госимуществом при ПКР;
- Фонд государственных материальных резервов при ПКР;
- Госинспекция по экологической и технической безопасности при ПКР;
- Госинспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР;
- ГП «Кыргызжилкоммунсоюз» (ГП «КЖКС»).

Бюджетные средства. По указанным министерствам и ведомствам общий объем утвержденных плановых сметных назначений по бюджетным средствам на 2014 год составил 6116927,0 тыс. сомов, уточненные сметные назначения составили 7660188,9 тыс. сомов, или сметные назначения увеличены на 1543261,8 тыс. сомов. В 2014 году открыты кредиты или произведено финансирование на 7630334,7 тыс. сомов, что меньше уточненных сметных назначений на 29854,2 тыс. сомов. Кассовые расходы указанными министерствами и ведомствами освоены на 7600542,7 тыс. сомов, что меньше произведенных объемов финансирования на 29792,0 тыс. сомов.

Анализ произведенных кассовых расходов показывает, что из общего объема

кассовых расходов в сумме 7600542,7 тыс.сомов на Министерство транспорта и коммуникаций КР приходится 2179448,3 тыс.сомов, или 28,7 %, Министерство чрезвычайных ситуаций КР 1708130,0 тыс.сомов, или 22,5 %, ГП «Кыргызжилкоммунсоюз» 1511097,4 тыс.сомов, или 19,9 %, Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР 1093274,4 тыс.сомов, или 14,4 %, что в совокупности составляет 85,5 % от всех расходов отраслей экономики.

Анализ произведенных расходов в разрезе статей показывает, что из общего объема кассовых расходов в сумме 7600542,7 тыс.сомов на статью 2111 «Заработная плата» приходится 2118331,8 тыс.сомов, или 27,9 %, статью 3111 «Здания и сооружения» 2216823,7 тыс.сомов, или 29,2 %, статью 2511 «Субсидии нефинансовым государственным предприятиям» 1588884,3 тыс.сомов, или 20,9 %, статью 2215 «Приобретение прочих товаров и услуг» 312858,9 тыс.сомов, или 4,1 %, что в совокупности составляет 82,1 % от всех статей расходов.

Специальные средства. По вышеприведенным министерствам и ведомствам остатки специальных средств на начало года по утверждённой смете отсутствуют, по уточненной составили 136430,2 тыс.сомов, по казначейству составили 171268,4 тыс.сомов, или больше уточненной на 34838,2 тыс.сомов.

Поступления утверждены на 1011552,0 тыс.сомов, уточнены на 1324350,4 тыс.сомов, или больше утвержденных на 312798,4 тыс.сомов. Казначейские поступления составили 1722042,8 тыс.сомов, что на 397692,4 тыс.сомов больше уточненных показателей. Внесения в доход бюджета утверждены на 145,2 тыс.сомов, уточнены на 23712,4 тыс.сомов, или на 23567,2 тыс.сомов больше утвержденных показателей. По кассе и казначейству внесения в доход бюджета составили 128293,8 тыс.сомов, что на 104581,4 тыс.сомов больше уточненных показателей. Прочие отчисления утверждены на 51732,5 тыс.сомов, уточнены на 76393,4 тыс.сомов, или на 24660,9 тыс.сомов больше утвержденных показателей. По кассе и казначейству прочие отчисления составили 258466,2 тыс.сомов, что на 182072,8 тыс.сомов больше уточненных показателей.

Всего доходы (без учета остатков на начало года) утверждены на 959674,3 тыс.сомов, уточнены на 1224244,6 тыс.сомов, или больше от утвержденных на 264570,3 тыс.сомов. По кассе и казначейству доходы составили 1335282,8 тыс.сомов, что на 111038,2 тыс.сомов больше уточненных показателей.

Всего расходы утверждены на 959674,3 тыс.сомов, уточнены на 1360674,8 тыс.сомов, или больше от утвержденных на 401000,5 тыс.сомов. По кассе и казначейству расходы произведены на 974641,7 тыс.сомов, что меньше уточненных показателей на 386033,1 тыс.сомов. Остатки специальных средств на конец года по утверждённым и уточненным сметам отсутствуют, по кассе и казначейству составили 531909,5 тыс.сомов.

Исполнение бюджета по министерствам/ведомствам демонстрируют следующие данные.

Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР

Согласно Инструкции «О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах по годовым отчетам при финансировании бюджетных учреждений», утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, аудитом установлены сверхнормативные остатки средств в расчетах на сумму **9602,9 тыс.сомов**. В ходе и по завершению аудита зачтено в бюджет 8214,1 тыс.сомов. Остаток на 1388,8 тыс.сомов подлежит зачету в бюджет.

Министерство энергетики и промышленности КР

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, аудитом установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 73,7 тыс.сомов, которые в ходе аудита зачтены в бюджет.

Министерство транспорта и коммуникаций КР

Титульный список ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений Департамента дорожного хозяйства при МТК КР (ДДХ) на 2014 год утвержден министром транспорта и коммуникаций. При этом, как и в предыдущие периоды, Титульный список не был внесен на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики в соответствии с постановлением Правительства КР от 16.06.2011 года № 323.

Согласно утвержденному Титульному списку всего бюджет ДДХ составил 1840865,9 тыс.сомов, в том числе средний и капитальный ремонт -1003161,2 тыс.сомов, текущий ремонт - 292600,0 тыс.сомов, зимнее содержание - 155970,0 тыс.сомов, летнее содержание - 31800,0 тыс.сомов, содержание АУП и ДЭП - 134993,0 тыс.сомов, прочие работы - 222341,7 тыс.сомов.

Первоначальный Титульный список заменен на Титульный список, который утвержден заместителем министра транспорта и коммуникаций без внесения на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики. Согласно утвержденному Титульному списку всего бюджет ДДХ составил 1840865,9 тыс.сомов, в том числе средний и капитальный ремонт - 1013172,6 тыс.сомов, текущий ремонт - 306708,6 тыс.сомов, зимнее содержание - 157940,0 тыс.сомов, летнее содержание - 30307,0 тыс.сомов, содержание АУП и ДЭП - 134993,0 тыс.сомов, прочие работы - 197744,7 тыс.сомов.

Вследствие произведенных изменений средний ремонт в совокупности увеличился на 10011,4 тыс.сомов (*увеличились - устройство асфальтобетонного покрытия на 19321,9 тыс.сомов, устройство шероховатой поверхностной обработки на 9136,6 тыс.сомов, устройство черногравийного покрытия на 2100,0 тыс.сомов, строительство стелы Абды Суеркулова на 145,0 тыс.сомов; уменьшились - устройство гравийного покрытия на 473,4 тыс.сомов, строительство мостов на 1230,0 тыс.сомов, ремонт укрепление мостов и сооружений на 459,7 тыс.сомов, ремонтно-восстановительные и укрепительные работы на 10854,2 тыс.сомов, строительство и ремонт линейных зданий на 1439,5 тыс.сомов, установка светофора на 2500,0 тыс.сомов, ликвидация АОУ (разметка) на 3735,3 тыс.сомов*), текущий ремонт на 14108,6 тыс.сомов, зимнее содержание на 1970,0 тыс.сомов, летнее содержание уменьшилось на 1493,5 тыс.сомов, прочие расходы уменьшились на 24597,0 тыс.сомов.

Аудит отмечает, что первоначально утвержденные титульные списки подвергались изменению без оснований, только по обращению жителей, местных органов самоуправления, районных государственных администраций и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Изменения производятся в отсутствие законодательной основы на формирование титульных списков, представление на рассмотрение и утверждение Правительством Кыргызской Республики. Тем самым не прослеживается транспарентность в формировании списков и приоритезация объектов дорожного строительства, отсутствует прозрачность формирования. Вследствие этого МТК КР самостоятельно, без согласования, вносятся изменения и коррективы в перечень объектов дорожного строительства. Формирование титульного списка объектов по ремонту автомобильных дорог и дорожных сооружений осуществляется бессистемно, без экономического обоснования, анализа затрат и выгод, социально-экономических результатов, что приводит к отсутствию ответственности за качественный ремонт автодорог, отвлечению средств в дебиторскую задолженность и росту кредиторской задолженности.

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Министерству установлены сверхнормативные

запасы ТМЦ на сумму 3581,9 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 1891,9 тыс.сомов, всего на **5473,8 тыс.сомов**, которые в ходе аудита зачтены в бюджет.

В центральном аппарате Министерства транспорта и коммуникаций КР в расчет месячного фонда оплаты труда государственных служащих включены надбавки за вредность работы на компьютерах на 179,0 тыс.сомов, а по ТОП на 19,4 тыс.сомов, всего на 198,4 тыс.сомов, основываясь на постановление Правительства Кыргызской Республики от 25.03.2002 года № 161.

Также в Государственном агентстве автомобильного и водного транспорта при МТК КР в расчет месячного фонда оплаты труда включены надбавки за работу на компьютере на 1404,2 тыс.сомов, в том числе по центральному аппарату Агентства на 987,0 тыс.сомов (70,5*14), Чуйскому территориальному управлению (ТУ) на 184,8 тыс.сомов (13,2*14), Таласскому ТУ на 93,8 тыс.сомов (6,7*14), Баткенскому ТУ на 138,6 тыс.сомов (9,9*14) согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 25.03.2002 года № 161.

Учитывая широкое применение современных компьютеров практически во всех сферах жизнедеятельности человека и отсутствие признанных медицинских противопоказаний к его применению, аудит считает целесообразным рекомендовать Правительству изучить причины включения работы на компьютере в перечень работ, относящихся к вредным условиям труда. Кроме того, учитывая широкое применение компьютеров работниками бюджетной сферы, установление соответствующих надбавок потенциально может привести к значительному увеличению расходов бюджета.

Госагентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при ПКР

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Агентству установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 1701,5 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 207,2 тыс.сомов, всего на **1908,7 тыс.сомов**, которые в ходе подписания акта аудита зачтены в бюджет.

Госинспекция по экологической и технической безопасности при ПКР

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Госинспекции установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 31,3 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 6886,2 тыс.сомов, всего на **6917,5 тыс.сомов**, которые в ходе аудита зачтены в бюджет.

Госагентство по геологии и минеральным ресурсам при ПКР

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Агентству установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 218,8 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 1139,2 тыс.сомов, всего на **1358,0 тыс.сомов**, которые в ходе аудита зачтены в бюджет.

По центральному аппарату Агентства месячный ФОТ по АУП составляет 1050,3 тыс.сомов, ТОП и МОП 95,6 тыс.сомов, всего 1145,9 тыс.сомов. Годовой ФОТ составляет 16042,6 тыс.сомов (1145,9*14). В 2014 году кассовые расходы составили 16694,4 тыс.сомов, фактические расходы составили 16632,3 тыс.сомов, при отсутствии кредиторской задолженности на начало года. Следовательно, излишнее финансирование по статье «Заработная плата» составило **651,8 тыс.сомов**, по статье «Взносы в соцфонд» **112,4 тыс.сомов** (651,8*17,25%), которые подлежат зачету при последующем финансировании.

Госинспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Инспекции установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 1945,3 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 1061,3 тыс.сомов,

всего на **3006,6 тыс.сомов**. В ходе подписания акта аудита зачтено в доход республиканского бюджета 1634,2 тыс.сомов. Разница в **1372,4 тыс.сомов** подлежит зачету в бюджет.

Фонд по управлению госимуществом при ПКР

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Фонду установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 146,9 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 3402,3 тыс.сомов, всего на **3549,2 сомов**, которые в ходе аудита зачтены в бюджет.

Госагентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при ПКР

Госагентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при ПКР образовано в 2014 году, уточненный бюджет составил 759,6 тыс.сомов. МФКР произведено финансирование на сумму 678,7 тыс.сомов, кассовые расходы Госагентства составили 678,7 тыс.сомов.

Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Агентству установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 82,2 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 127,2 тыс.сомов, всего на **209,4 тыс.сомов**, которые в ходе аудита зачтены в бюджет.

Государственное агентство связи при ПКР

Государственное агентство связи при ПКР содержится за счет специальных средств. Согласно Инструкции, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, по Госагентству установлены сверхнормативные запасы ТМЦ на сумму 226,4 тыс.сомов и средства в расчетах на сумму 1363,3 тыс.сомов, всего на **1589,7 тыс. сомов**, которые в ходе аудита перечислены в доход республиканского бюджета.

ГП «Кыргызжилкоммунсоюз»

ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" на 2014 год утвержден объем субсидий в размере 908184,3 тыс.сомов, уточненный план субсидий составил 1505284,3 тыс.сомов, или на 597100,0 тыс.сомов больше утвержденных показателей. Увеличение объемов субсидирования произведено на основании решения Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и заключения Комитета по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на 527100,0 тыс.сомов, из них на погашение задолженности перед Кыргызгазом 277100,0 тыс.сомов и на субсидирование тепловой энергии 250000,0 тыс.сомов.

В 2014 году финансирование субсидий произведено в полном объеме от уточненных показателей. Кассовый расход ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" составил 1505284,3 тыс.сомов.

ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" представлены расчеты по определению объемов субсидирования на 2014 год:

- расшифровка затрат на выработку тепловой энергии за 12 месяцев 2014 года;
- справка об основных производственно-экономических показателях за 1 квартал 2014 года;
- справка об основных производственно-экономических показателях за 12 месяцев 2014 года.

Согласно представленным документам субсидии, связанные с выработкой и реализацией тепловой энергии населению, рассчитаны в объеме 1275246,2 тыс.сомов. На

содержание жилищно-коммунального хозяйства пгт.Мин-Куш предусмотрено 9458,1 тыс.сомов. На погашение задолженности за прошлые годы предусмотрено 408330,1 тыс.сомов. Всего на субсидирование в 2014 году ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" представил расчет в Министерство финансов Кыргызской Республики на сумму 1693034,4 тыс.сомов, из которых Центральным казначейством Министерства финансов КР профинансировано 1505284,3 тыс.сомов. Остаток не профинансированных субсидий на 01.01.2015 года составил по данным ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" 190614,4 тыс.сомов, так как за объемы финансирования субсидий в ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" приняты 1502420,0 тыс.сомов.

В 2014 году отпущено теплоэнергии населению в объеме 264327,1 Гкал, в том числе за 1 квартал 2014 года 157774,5 Гкал, за 4 квартал 106552,6 Гкал. Себестоимость реализации 1 Гкал населению составила в 1 квартале 2014 года 5135,1 тыс.сомов, следовательно, объем реализации населению составил 810187,8 тыс.сомов ($157774,5 * 5135,1$).

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 17.06.2014 года № 336, тариф для населения, получающего тепловую энергию и горячую воду от ГП "Кыргызжилкоммунсоюз", установлен в размере 715,0 сомов за 1 Гкал. В соответствии с тарифом объем реализации, оплачиваемый населением, составил 112808,8 тыс.сомов ($157774,5 * 715,0$). Разница для субсидирования из республиканского бюджета по 1 кварталу 2014 года составила 697379,0 тыс.сомов ($810187,8 - 112808,8$).

Себестоимость реализации 1 Гкал населению в 4 квартале 2014 года составила 5660,4 тыс.сомов, следовательно, объем реализации населению составил 603130,3 тыс.сомов ($106552,6 * 5660,4$). Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 20.11.2014 года № 660, тариф для населения, получающего тепловую энергию, установлен в размере 917,78 сомов за 1 Гкал. В соответствии с тарифом объем реализации, оплачиваемый населением, составил 97791,8 тыс.сомов ($106552,6 * 917,78$). Разница для субсидирования из республиканского бюджета по 4 кварталу 2014 года составила 505338,5 тыс.сомов ($603130,3 - 97791,8$).

Всего субсидии для финансирования из республиканского бюджета за 2014 год, установленные аудитом, составляют 1202717,5 тыс.сомов, что меньше рассчитанных объемов ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" на 72528,7 тыс.сомов ($1275246,2 - 1202717,5$).

Аудитом установлено, что в расчеты затрат на выработку тепловой энергии ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" включены сверхнормативные потери в объеме 14867,6 Гкал, из них по Токмокскому ПТС 3534,6 Гкал, по Майлуу-Суйскому ПТС 11333,0 Гкал. Данные потери не регламентированы никакими нормативными правовыми актами и не включаются в расчеты определения тарифов на тепловую энергию, утверждаемые уполномоченными государственными органами – Государственным агентством антимонопольного регулирования и Государственным агентством по регулированию топливно-энергетического комплекса. Следовательно, сверхнормативные потери 14867,6 Гкал подлежат исключению с расчетов затрат на выработку тепловой энергии ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" за 2014 год.

В 2014 году выработано тепловой энергии всего 526650,7 Гкал, в том числе для населения 420449,0 Гкал, что составляет 79,83 % от общего объема выработки. Согласно удельному весу, сверхнормативные потери при выработке тепловой энергии для населения составили 11868,8 Гкал ($14867,6 * 79,83\%$), которые исключаются из выработки и выработка теплоэнергии для населения составит 408580,2 ($420449,0 - 11868,8$). По удельному весу определен отпуск теплоэнергии населению в размере 256874,5 Гкал ($408580,4 * 62,87\%$) ($264327,1 / 420449 * 100 = 62,87\%$). За 1 квартал 2014 года отпуск составил 157774,5 Гкал, за 4 квартал 99100,0 Гкал ($256874,5 - 157774,5$). За 1 квартал 2014 года объем субсидирования из республиканского бюджета составил 697379,0 тыс.сомов ($810187,8 - 112808,8$).

Себестоимость реализации 1 Гкал населению в 4 квартале 2014 года составила 5660,4 тыс.сомов, следовательно, объем реализации населению составил 560945,6

тыс.сомов (99100*5660,4). Исходя из установленного тарифа для населения, получающего тепловую энергию, в размере 917,78 сомов за 1 Гкал, объем реализации, оплачиваемый населением, составил 90952,0 тыс.сомов (99100*917,78). Разница для субсидирования из республиканского бюджета по 4 кварталу 2014 года составила 469993,6 тыс.сомов (560945,6-90952,0).

В результате установлено, что субсидии для финансирования из республиканского бюджета в 2014 году, с учетом произведенных аудитом исключений сверхнормативных потерь, должны составлять 1167372,6 тыс.сомов, что меньше рассчитанных объемов ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" на 107873,6 тыс.сомов (1275246,2-1167372,6).

На 01.01.2014 года задолженность республиканского бюджета по субсидиям прошлых периодов отсутствует. На основании представленных и установленных аудитом контрольных цифр, произведено определение завышений объемов субсидирования ГП "Кыргызжилкоммунсоюз":

Остаток не профинансированных субсидий на 01.01.2014 года	-
Объемы субсидирований, рассчитанных ГП "Кыргызжилкоммунсоюз"	+ 1275246,2 тыс.сомов
Содержание жилищно-коммунального хозяйства пгт.Мин-Куш	+ 9458,1 тыс.сомов
Объемы профинансированных субсидий в 2014 году	- 1505284,3 тыс.сомов
Объемы излишне полученных субсидий	=220580,0 тыс.сомов.

В результате объемы полученных субсидий в 2014 году превысили потребности необходимых субсидий на 220580,0 тыс.сомов.

Указанная ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" на 01.01.2015 года задолженность бюджета по субсидиям в размере 190614,4 тыс.сомов не подтверждается результатами аудита. Министерству финансов Кыргызской Республики следует составить акт сверки с ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" по состоянию на 01.01.2015 года, по которому задолженность ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" перед республиканским бюджетом составит 220580,0 тыс.сомов.

Содержание штатов за счет специальных средств

В противоречие пункту 4 постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года № 473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» запрещающему осуществлять набор штатных работников с содержанием их за счет специальных средств или иных источников финансирования, в 2014 году произведены расходования из специальных средств по статье «Заработная плата» на сумму 266294,5 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» на сумму 44756,8 тыс.сомов, всего на 311051,3 тыс.сомов в следующих министерствах и ведомствах:

- Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики на сумму 18048,1 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 15692,1 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 2356,0 тыс.сомов;

- Министерство энергетики и промышленности Кыргызской Республики на сумму 16670,7 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 14304,8 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 2365,9 тыс.сомов;

- Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики на сумму 62631,9 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 53452,0 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 9179,9 тыс.сомов;

- Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР на сумму 81997,4 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 70044,1 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 11953,3 тыс.сомов;

- Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР на сумму 8971,8 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 7960,7 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 1011,1 тыс.сомов;

- Государственное агентство связи при Правительстве КР на сумму 70309,0 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 59689,8 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 10619,2 тыс.сомов;

- Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР на сумму 1790,3 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 1530,4 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 259,9 тыс.сомов;

- Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве КР на сумму 29254,2 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 25335,7 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 3918,5 тыс.сомов;

- Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР на сумму 21377,9 тыс.сомов, в том числе по статье «Заработная плата» 18284,9 тыс.сомов и «Взносы в соцфонд» 3093,0 тыс.сомов.

Аудит отмечает, что согласно Законам Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», установлены принципы, согласно которым финансирование государственного надзора по проведению проверок субъектов предпринимательства и уполномоченных органов по лицензированию осуществляется только из средств государственного бюджета.

Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определено, что специальные средства – это средства бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг и/или осуществления иных видов деятельности. В состав специальных средств не могут включаться следующие доходы:

- обязательные платежи, установленные в соответствии с налоговым и таможенным законодательством, законодательством о неналоговых платежах;

- штрафы, пени и другие финансовые санкции за нарушение норм, определенных законодательством Кыргызской Республики;

- средства, поступающие в виде возмещения ущерба, причиненного правонарушением, а также средства от реализации конфискованных товаров, орудий совершения правонарушений и иной продукции.

Следовательно, согласно указанным нормативным правовым актам в Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР, Государственном агентстве по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР, Государственном агентстве связи при Правительстве КР, Государственном агентстве по регулированию топливно-энергетического комплекса при Правительстве КР, Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве КР и Государственной инспекции по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве КР, имеющих функции по реализации государственного надзора, по проведению проверок субъектов предпринимательства и по лицензированию, следуют исключить формирование и использование специальных средств.

При этом аудит отмечает, что в Положениях указанных министерств и агентств, утвержденных постановлениями Правительства Кыргызской Республики, предусматривается использование специальных средств, в том числе на выплату различной единовременной материальной помощи, премирование и материальное поощрение работников. Вследствии чего возникают противоречия в применении указанных

нормативных правовых актов по отношению к формированию и использованию специальных средств. Указанным министерствам и агентствам совместно с Министерством финансов Кыргызской Республики следует привести в соответствие нормативные правовые акты, касающиеся своей деятельности и устранить противоречия Законам Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике», «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» и постановлению Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года № 473.

Аудит планирования и исполнения расходов социальной сферы

Доля расходов на социальную сферу от общих расходов бюджета 2014 года составляет 53,3 % и относительно к ВВП составляет 14,3%.

В процессе исполнения республиканского бюджета в 2014 году, доля расходов на социальную сферу, в сравнении с 2013 годом, уменьшилась на 4,9 процентных пункта и составила 57 237,3 млн. сомов.

Министерство здравоохранения Кыргызской Республики

В целом за 2014 год бюджет Министерства здравоохранения увеличен на 424,8 млн. сомов, одновременно с уменьшением расходов по защищенным статьям «Заработная плата» и «Отчисления в социальный фонд» на 52,2 млн. сомов.

Министерством здравоохранения Кыргызской Республики не проводится работа по формированию бюджета организаций здравоохранения на основе минимальных стандартов бюджетного финансирования, т.е. не исполняется постановление Правительства Кыргызской Республики от 01.07.2005 года №280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики» которое является основой для формирования бюджета организаций здравоохранения.

Министерством финансов и Министерством здравоохранения Кыргызской Республики не определены ежегодные контрольные показатели по расходам организаций здравоохранения на основе минимальных стандартов бюджетного финансирования здравоохранения.

В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 21 мая 2007 года №184 «О финансировании здравоохранения на программной основе», при формировании бюджета организаций Департамента госсанэпиднадзора не были разработаны и утверждены нормативы финансирования на 2014 год для определения общих объемов бюджета районных и городских центров службы санэпиднадзора.

Остается неисполненным постановление Правительства Кыргызской Республики от 27.03.2012 года №209 «О переводе организаций здравоохранения, предоставляющих специализированную помощь, на финансирование в системе Единого плательщика», где был предусмотрен перевод специализированных организаций здравоохранения в Фонд ОМС с 1 октября 2012 года.

Указанные мероприятия также были обозначены в Программе по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, утвержденной постановлением Правительства КР от 30.04.2013 года № 218 «Об одобрении проекта Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы».

В реализации указанных постановлений, со стороны Министерства здравоохранения Кыргызской Республики и Фонда ОМС не была разработана и утверждена Методика расчета базовых нормативов финансирования по специализированным медицинским услугам для организаций, которые переводятся в систему Единого плательщика.

В соответствии с Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, одной из ключевых проблем является неэффективность и нерациональность в использовании ресурсов. Доля расходов на выплату заработной платы и финансирование инфраструктуры составляет более 80% государственного бюджета, выделяемого на здравоохранение. Одним из основных вопросов в указанной проблеме, является отсутствие нормативных правовых актов, регламентирующих штатные нормативы организаций здравоохранения, в том числе организаций, предоставляющих специализированные медицинские услуги.

Вследствие отсутствия соответствующих НПА, определяющих штатные нормативы, специализированные организации здравоохранения, в нарушение Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», при составлении штатных расписаний применяют приказ Минздрава СССР от 06.08.1981 года N 826 «О положении и штатных нормативах медицинского, фармацевтического, педагогического персонала и работников кухонь, больниц (отделений) восстановительного лечения».

В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 26.05.2011 года №246 «Об утверждении положения об оплате труда работников здравоохранения Кыргызской Республики», при составлении тарификационных списков на этапе формирования фонда оплаты предусмотрены средства на выплату дополнительной заработной платы и премирование работников на сумму **2086,1 тыс. сомов**, из них: Республиканский суд медэкспертизы всего 519,3 тыс. сомов, КНИИ курортологии - 238,3 тыс. сомов, Республиканский реабилитационный центр «Максат» - 776,8 тыс. сомов, Жалал-Абадский межобластной реабилитационный центр - 405,8 тыс. сомов, Иссык-Кульский областной центр репродукции человека - 145,9 тыс. сомов.

Также, в нарушение положения об оплате труда работников здравоохранения Кыргызской Республики, утвержденного вышеуказанным постановлением, в районных, городских центрах профилактики здоровья и госсанэпиднадзора, при формировании фонда оплаты труда необоснованно включены средства на дополнительную заработную плату (КТУ), которая должна образовываться за счет экономии консолидированного фонда оплаты труда. В результате фонд оплаты труда данных организаций завышен на сумму **6975,0 тыс. сомов**, в том числе по ГЦПЗиГСЭН г.Токмок - 1313,2 тыс. сомов, ГЦПЗиГСЭН г.Балыкчи, - 144,2 тыс. сомов, Противочумное отделение г.Каракол, - 187,6 тыс. сомов, Кара-Суйский РЦПЗиГСЭН - 1402,2 тыс. сомов, Кара-Кулжинский РЦПЗиГСЭН, - 1272,2 тыс. сомов, Узгенский РЦПЗиГСЭН - 2655,6 тыс. сомов.

В смете расходов на 2014 год утверждено 46770,9 тыс. сомов на Программу «Депозит врача». В 2014 году согласно справки-уведомлению произведены уменьшения на 36303,6 тыс. сомов и уточненный план на 2014 год составил 10467,3 тыс. сомов. Открытые кредиты и кассовый расход составили 10467,3 тыс. сомов. Расчеты к сметным назначениям на 2014 год по программе «Депозит врача» отсутствуют.

Согласно анализу сверхнормативных остатков товарно-материальных ценностей по годовому отчету Министерства здравоохранения КР за 2014 год, в соответствии с Инструкцией «О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов ТМЦ и остатков средств в расчетах по годовым отчетам при финансировании бюджетных учреждений», общая сумма подлежащих зачету сверхнормативных запасов по итогам 2014 года составила **8190,7 тыс. сомов**.

В соответствии с постановлением Правительства КР от 27.05.2013 года №289 «Об утверждении лимита потребления электрической, тепловой энергии, природного газа, воды и отвода стоков для бюджетных организаций Кыргызской Республики на 2013-2014 годы», утверждён лимит для организаций здравоохранения Министерства здравоохранения по электроэнергии - 29 730,0 тыс.квт.час, тепловой энергии - 27 100,0 Гкал.

Анализ потребления электрической энергии по данным энергокомпаний показал, что фактическое потребление энергоресурсов за 2014 год по организациям здравоохранения составило по электрической энергии 24 101,0 тыс.квт.час, или экономия составила 5629,0 тыс.квт.час на расчетную сумму 8893,8 тыс. сомов. По тепловой энергии фактическое потребление составило 25855,8 Гкал, что больше установленного лимита на 1244,2 Гкал. При этом, дебиторская задолженность в сравнении с началом года уменьшилась с 1220,6 тыс.сомов до 253,0 тыс.сомов, а кредиторская задолженность увеличилась с 5777,7 тыс.сомов до 12435,1 тыс.сомов, или на 6657,4 тыс.сомов (53,5%).

По организациям Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, в нарушение пункта 4 постановления Правительства Кыргызской Республики от 27.05.2013 года №289, при потреблении электрической, тепловой энергии не соблюдены установленные лимиты, в результате перерасход по потреблению электроэнергии составил расчетно на сумму **1341,4 тыс. сомов** и по тепловой энергии – **1319,6 тыс. сомов**.

Одновременно, при распределении лимита на электроэнергию Минздравом КР отдельным организациям установлен завышенный лимит от фактического потребления электроэнергии.

Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики

Законом Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы” организациям здравоохранения системы Единого плательщика были утверждены средства в объеме 7 639,9 млн. сомов, из них бюджетные средства - 7 154,6 млн. сомов и специальные средства - 485,3 млн. сомов. При утверждении бюджета организациям здравоохранения системы Единого плательщика, в соответствии с решениями комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и поручениями Правительства Кыргызской Республики, предусмотрены средства на целевые мероприятия в сумме 221,8 млн. сомов. При этом, отсутствуют соответствующие решения комитетов или поручения Правительства о выделении дополнительных средств на приобретение медицинского оборудования и ремонт здания Национального хирургического центра на **10,0 млн. сомов**.

Аудитом установлено, что в отсутствии соответствующих нормативных правовых актов, предусматривающих механизм финансирования санитарной авиации, профинансированы расходы санавиации на общую сумму **7000,0 тыс. сомов**, из них Национальный госпиталь – 5 000,0 тыс. сомов, Ошская межобластная клиническая больница – 700,0 тыс. сомов, Жалалабадская областная объединенная больница – 700,0 тыс. сомов, Нарынская областная объединенная больница – 600,0 тыс. сомов.

Аудитом выявлено, рассчитанные по нормативу 9000 человек на одну линейную бригаду и утвержденные приказом Минздрава КР от 07.12.2011 года №617 количество бригад по районам и городам, не соответствуют количеству обслуживаемого населения. При нормативе затрат на содержание 1 бригады скорой медицинской помощи 550,0 тыс. сомов в год, по расчетным данным на содержание сверх нормативных бригад скорой медицинской помощи профинансированы бюджетные средства на **20351,3 тыс.сомов**.

В нарушение норм статьи 333 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, излишне начисленная и выплаченная сумма на выплаты районного коэффициента и надбавки к заработной плате работающим по совместительству в районах по организациям здравоохранения системы Единого плательщика расчетно составила **10 808,1 тыс. сомов**.

В территориальной больнице г. Токмок допущено нецелевое использование дополнительно выделенных средств согласно решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР от 24 ноября 2014 года в сумме **774,0 тыс. сомов**, т.е средства, выделенные на приобретение, питание, медикаменты и транспортные расходы, были

использованы на выплату коммунальных услуг, что привело к образованию на конец года дебиторской задолженности по теплоэнергии в сумме 491,8 тыс. сомов. Вышеуказанные средства в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» подлежат уменьшению в текущем году.

Ежегодно половина грантовых средств доноров в рамках проекта SWAp направляется на поддержку текущего бюджета Единого плательщика, без каких-либо конкретных расчетов, что в свою очередь еще больше усложняет оценивать эффективность реализуемых Фондом ОМС программ государственных гарантий.

Необходимо отметить, что согласно статьи 20 Закона Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике», Программа государственных гарантий разрабатывается ежегодно уполномоченным государственным органом Кыргызской Республики в области здравоохранения. Объем финансирования на исполнение Программы государственных гарантий из средств базового государственного медицинского страхования устанавливается в соответствии с законодательством Кыргызской Республики при утверждении соответствующих бюджетов.

Также, согласно статьи 58 вышеуказанного Закона, уровень сооплаты устанавливается в зависимости от объема финансирования государственного сектора здравоохранения и ежегодно утверждается Правительством Кыргызской Республики.

Вместе с тем, уполномоченным государственным органом Кыргызской Республики в области здравоохранения Программа государственных гарантий на 2014 год не была разработана. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 21.04.2014 года № 229, действие Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью на 2013 год, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года № 388, продлено до 31 декабря 2014 года.

При этом, уровень сооплаты, вносимый населением, в зависимости от объема финансирования государственного сектора здравоохранения на 2014 год не пересмотрен, как это предусмотрено статьей 58 вышеназванного Закона.

Данные факты свидетельствует о том, что разработка и утверждение Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью, в рамках которой обеспечивается реализация прав граждан на получение медико-санитарной помощи в организациях здравоохранения, имеет формальный характер.

Несмотря на то, что Базовое государственное медицинское страхование как вид медицинского страхования из средств республиканского бюджета был введен Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О медицинском страховании граждан в Кыргызской Республике» от 17.02.2009 года №52, Фондом ОМС при Правительстве Кыргызской Республики не разработаны и приняты механизмы реализации данного Закона.

Кроме того, минимальные стандарты бюджетного финансирования, рассчитываемые в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 01.07.2005 года №280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики», которые являются основой определения общих объемов бюджета здравоохранения, в настоящее время Министерством здравоохранения и Фондом ОМС не рассчитываются и не применяются при определении общих объемов бюджета организаций здравоохранения системы Единого плательщика.

Также не исполнено постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года №218 «Об одобрении проекта Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы», в части принятия нормативных

правовых актов, регулирующих порядок формирования Базового государственного медицинского страхования и пересмотр, внедрение минимальных стандартов бюджетного финансирования с учетом разработки минимальных стандартов предоставления медицинских услуг.

Таким образом, формирование бюджета Единого плательщика - Фонда ОМС осуществляется не в соответствии с действующими нормативными правовыми актами.

В соответствии с Инструкцией «О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств и расчетов по годовым отчетам при финансировании бюджетных учреждений», по организациям здравоохранения системы Единого плательщика подлежат зачету **20 676,2 тыс. сомов**, из них сумма дебиторской задолженности - 3 936,4 тыс. сомов, остатки сверхнормативных запасов ТМЦ - 16 639,8 тыс. сомов, которые зачтены в ходе аудита.

Анализ потребления электрической энергии показал, что фактическое потребление энергоресурсов, по данным энергокомпаний за 2014 год, по организациям системы Единого плательщика составило по электрической энергии 106 535,1 тыс.квт.час, или допущен перерасход на 5735,1 тыс.квт.час на расчетную сумму **8889,4 тыс. сомов**. Кредиторская задолженность в сравнении на начало года увеличилась с 19895,3 тыс. сомов до 26826,4 тыс. сомов к концу года, или на 35%.

По данным компаний, фактическое потребление тепловой энергии составило 47526,0 Гкал, что больше установленного лимита на 2957,8 Гкал, или расчетно на сумму **6270,5 тыс. сомов**.

При этом кредиторская задолженность в сравнении с началом года увеличилась с 6627,9 тыс. сомов до 17944,9 тыс. сомов, или на 11317,0 тыс. сомов (2,7 раза).

По данным Фонда ОМС при Правительстве Кыргызской Республики при потреблении электрической, тепловой энергии не соблюдены установленные лимиты, в результате допущен перелимит по электроэнергии на сумму **6764,0 тыс. сомов** и по тепловой энергии – **4784,1 тыс. сомов**.

Одновременно, при распределении лимита на электроэнергию и теплоэнергию, Фондом ОМС установлены лимиты с превышением от фактического потребления организациями здравоохранения.

Так, территориальной больнице Базар-Коргонского района, Фондом ОМС установлен лимит в 1420,0 тыс. квт/час при потреблении 545,3 тыс.квт/час, или на 874,1 тыс. квт/час больше чем фактическая потребность.

Центру семейной медицины Аксыйского района при потребности 542,5 тыс.квт/час, лимит установлен на 945,0 тыс.квт/час, или на 402,5 тыс. квт/час больше чем фактическая потребность.

Центру семейной медицины Кара-Суйского района при фактическом потреблении 1706,2 тыс.квт/час в год, лимит установлен на 2100,0 тыс.квт/час, или на 393,8 тыс. квт/час больше, чем фактическая потребность.

Центру общей врачебной практики Чон-Алайского района при фактическом потреблении 869,2 тыс.квт/час в год, лимит установлен на 1540,0 тыс.квт/час, или на 670,8 тыс. квт/час больше, чем фактическая потребность.

Чуйской областной объединенной больнице при потребности 675,2 тыс. квт/час лимит установлен на 840,0 тыс.квт/час.

Вышеуказанные факты свидетельствуют, что в процессе исполнения бюджета Фондом ОМС недостаточно проводится работа по соблюдению установленных лимитов потребления электрической, тепловой энергии и обеспечению контроля за рациональным и целевым использованием средств системы Единого плательщика.

Министерство образования и науки Кыргызской Республики

Не исполнено постановление Правительства КР от 19.01.2011 года №18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций», где поручено Министерству образования и науки Кыргызской Республики разработать и утвердить методические рекомендации по введению новых условий оплаты труда работников системы образования и типовые штаты образовательных учреждений.

Не разработаны типовые штаты образовательных учреждений по ВУЗам и СПУЗам. В практике у каждой образовательной организации действует своя штатная дисциплина.

Следует отметить, что объём статьи «Заработная плата» в 2014 году по бюджетным средствам ВУЗов составил 626,0 млн.сомов и СПУЗов - 167,0 млн.сомов.

Министерством труда, занятости и миграции Кыргызской Республики совместно с Министерством образования и науки Кыргызской Республики не разработаны соответствующие акты, регулирующие оплату труда работников образования за счет специальных средств.

Из-за отсутствия нормативных актов по типовым штатам, выплатам надбавок и доплат к заработной плате за счет специальных средств, руководители подведомственных учреждений, устанавливая оплату по своему усмотрению. При этом, согласно отчету об исполнении сметы, общие расходы на выплату заработной платы за счет специальных средств в 2014 году составили 1728,7 млн. сомов и отчисления в Соцфонд - 297,5 млн. сомов.

Согласно анализу использования бюджетных средств, на конец года излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» составили **23 900 тыс. сомов.**

Остаток наличных денежных средств в кассе министерства на конец года составил **423,8 тыс. сомов,** который подлежит сдаче в республиканский бюджет.

Аудитом сметы расходов по бюджетным средствам Министерства образования и науки установлено, что по элементу статьи 2215 «Прочие расходы, связанные с оплатой прочих услуг» в конце года кассовые расходы превышали фактические на 6490,1 тыс. сомов.

Аналогично по статье 2218 «Приобретение продуктов питания» кассовые расходы превышали фактические на 8289,3 тыс. сомов, которые в последующем отвлечены в дебиторскую задолженность.

По статье 2222 «Приобретение предметов и материалов» излишне профинансировано на **10070,9 тыс. сомов.** По статье 2224 «Приобретение угля» излишне профинансировано на **435,1 тыс. сомов.**

Не пересмотрены существующие механизмы финансирования высшего образования, не рассчитаны реальные минимальные затраты на одного студента. В результате, финансирование ВУЗов в 2014 году за счет республиканского бюджета в расчете на одного студента составило от 14,5 тыс. сомов (Кыргызско-Узбекский Университет) до 113,8 тыс. сомов (Национальная Академии художеств им. Садыкова).

В разрезе ВУЗов бюджетные расходы на одного студента за 2014 год выглядят следующим образом:

Наименование ВУЗов	Общая численность студентов (чел.)	в том числе:		Расходы бюджета за 2014 год (тыс. сом)	Расходы на одного студента (сом)
		бюджетны х	контрактн ых		
КГАФКС	1 636	714	922	25 561,8	35 800,8

Кырг-турец универ Манас	420	420		8 288,5	19 734,5
ИГД и ГТ им.Асаналиева	2 905	843	2 062	19 945,8	23 660,5
Кыргызско-Узбекский университет	8 698	947	7 751	13 772,8	14 543,6
КГУ им. Арабаева	4 813	1 655	3 158	43 858,3	26 500,5
НАХ им.Садыкова	200	200		22 768,8	113 844,0
Кыр-Росс Славянский универ.	6 319	729	5 590	43 990,7	60 343,9
Жалабадский Гос.Университет	14 164	1 554	12 610	40 847,9	26 285,6
Таласский Госуниверситет	2 176	324	1 852	6 311,7	19 480,6
Нарынский Госуниверситет	2 899	775	2 124	32 639,4	42 115,4

Кроме того, по отдельным ВУЗам при увеличении численности студентов-контрактников, расходы в расчете на одного студента за счет специальных средств в сравнении с 2013 годом уменьшаются, одновременно с увеличением доли бюджетных средств.

Так, по КНАУ им. Скрябина при увеличении студентов-контрактников с 2600 студентов в 2013 году до 4079 студентов (или на 59%), расходы на одного студента за счет специальных средств уменьшаются с 26,9 тыс. сомов до 23,6 тыс. сомов (на 12%), при этом увеличиваются расходы за счет бюджетных средств с 34,1 тыс. сомов до 37,8 тыс. сомов.

Расходы КГУСТА им. Исанова за счет спецсредств в расчете на одного студента уменьшились с 23,6 тыс. сомов до 21,1 тыс. сомов (10%), при том, что численность студентов, обучающихся на контрактной основе, увеличилась на 36%, или с 4366 студентов до 5940 студентов.

Вышеуказанные данные свидетельствуют, что действующие механизмы финансирования высшего образования не обеспечивают равномерное и справедливое распределение бюджетных ресурсов по ВУЗам и ограничивают доступ отдельных ВУЗов к бюджетным ресурсам.

Выборочным анализом наличия обоснованных расчетов к сметам расходов по бюджетным средствам на 2014 год по ВУЗам установлено, что представленные расчеты Министерству финансов Кыргызской Республики не соответствуют утвержденным сметам расходов. При формировании смет расходов не проводится анализ расчетов, в результате утвержденные сметы не подкреплены обоснованными расчетами к сметам затрат.

Всего по Высшим учебным заведениям и средним профессиональным учебным заведениям Министерства образования и науки Кыргызской Республики без обоснованных расчетов в нарушение статьи 20 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» излишне предусмотрено **11939,6 тыс. сомов.**

Так, по расчетам Жалалабадского Государственного Университета, потребная сумма на фонд оплаты труда составила 33 602,6 тыс. сомов, на 2014 год утвержден ФОТ в сумме 35 953,9 тыс. сомов, разница между потребной суммой расходов и утвержденной суммой составила 2351,3 тыс. сомов. По статье “Стипендии” при потребной сумме бюджетополучателя 2036,6 тыс. сомов, утверждено 2164,9 тыс. сомов, разница 128,3 тыс. сомов.

По Ошскому государственному университету по статье “Стипендии” при потребной сумме бюджетополучателя 3808,9 тыс. сомов, утверждено 5664,0 тыс. сомов, разница 1855,1 тыс. сомов.

По Таласскому государственному университету при потребной сумме по фонду оплаты труда на 5067,0 тыс. сомов, утверждено и исполнено в сумме 5409,6 тыс. сомов, или разница 342,6 тыс. сомов.

По Ошскому Технологическому университету при потребной сумме бюджетополучателя по статье “Стипендии” 1000,0 тыс. сомов, утверждено 2505,6 тыс. сомов, исполнено на 2405,6 тыс. сомов, разница составила 1405,6 тыс. сомов.

По Госуниверситету им. Тыныстанова при потребной сумме бюджетополучателя по статье “Стипендии” – 1709,0 тыс. сомов, утверждено 2524,8 тыс. сомов, исполнено в сумме 2244,3 тыс. сомов, разница между потребной и фактическим исполнением составила 535,3 тыс. сомов.

По Нарынскому государственному университету при потребной сумме фонда оплаты труда 26202,6 тыс. сомов, утверждено 31574,0 тыс. сомов, исполнено в сумме 30440,6 тыс. сомов, или разница 4238,0 тыс. сомов.

По Институту горного дела и горных технологий при потребной сумме бюджетополучателя по статье “Стипендии” 972,0 тыс. сомов, бюджетом утверждено и исполнено 1392,0 тыс. сомов, разница 420,0 тыс. сомов.

Также, согласно тарификации заработной платы преподавателей Ошского строительного техникума за счет бюджетных средств, потребная сумма фонда оплаты труда составляет всего 7491,3 тыс. сомов, в смете на 2014 год фонд оплаты труда (с учетом взносов в СФ) утвержден в сумме 8175,3 тыс. сомов. В результате разница излишне предусмотренных средств составила 681,0 тыс. сомов, которая в результате уточнения была уменьшена.

По Бишкекскому автомобильно-дорожному колледжу согласно представленной тарификации, потребная сумма по фонду оплаты труда на 2014 год составила 7738,0 тыс. сомов (с учетом взносов в СФ), бюджетом утверждено и исполнено в сумме 8301,1 тыс. сомов, разница составляет 564,0 тыс. сомов.

Согласно тарификационным спискам и штатному расписанию Кара-Балтинского технико-экономического колледжа, потребная сумма по фонду оплаты труда составила 6539,5 тыс. сомов, бюджетом утверждено в сумме 7183,9 тыс. сомов, с разницей на сумму 644,4 тыс. сомов, которая в процессе исполнения была уменьшена.

Согласно расчетов Майлуу-Сууйского колледжа по статье «Стипендии» при потребной сумме 129,6 тыс. сомов, сметой расходов на 2014 год утверждено 229,0 тыс. сомов, или разница составила 99,4 тыс. сомов.

По данным КРСУ им. Ельцина, за 2014 год из поступивших 657,5 млн. сомов спецсредств, от образовательных услуг, услуг библиотек, аренды помещений поступило 294,1 млн. сомов, субсидий из федерального бюджета РФ - 345,1 млн. сомов, грантов -18,4 млн. сомов. Следует отметить, что действующим Соглашением между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации об условиях деятельности Кыргызско-Российского Славянского университета, одобренным распоряжением Правительства КР от 04.04.2008 года №119-р, не установлены условия, при которых внебюджетные (специальные) средства университета и осуществление операций по ним производится вне системы Казначейства *(в настоящее время Министерство образования и науки КР направило в Министерство образования и науки Российской Федерации новый проект Соглашения, которым предусматривается право хранения и осуществления операций по внебюджетным средствам вне системы Казначейства).*

В результате, **294,1 млн. сомов** специальных средств, поступивших в соответствии с законодательством Кыргызской Республики от предоставления образовательных услуг, услуг библиотек и аренды помещений, учитываются вне системы Казначейства в нарушение статьи 14 Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».

В соответствии с порядком «Формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 мая 2013 года №302, расходы общеобразовательных организаций рассчитываются на основе нормативного принципа финансирования, исходя из численности учащихся и шкалы стандарта бюджетного финансирования общеобразовательных организаций.

Вместе с тем, бюджет общеобразовательных организаций на 2014 год сформирован без учета и применения указанных стандартов. Расходы вышеуказанных организаций не были рассчитаны на основе нормативного принципа финансирования с учетом численности учащихся.

Министерством образования и науки КР не рассчитан и не утвержден Единый для общеобразовательных организаций республики норматив покрытия потребности по стандарту остальных расходов (за исключением расходов на оплату труда и питание учащихся). Т.е. процесс формирования бюджета образовательных организаций осуществляется не в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами.

В настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, устанавливающий гигиенические требования к условиям обучения школьников в общеобразовательных организациях, естественному и искусственному освещению, водоснабжению и канализации, помещениям и оборудованию школ и организации питания учащихся. Постановление главного государственного санитарного врача Кыргызской Республики «Об утверждении санитарно-гигиенических нормативных актов» прекратил действие в соответствии со статьей 36 Закона КР от 20 июля 2009 года N 241 "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" в 2010 году.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 21.07.2014 года №403, в целях формирования единой модели учебного плана для всех общеобразовательных организаций Кыргызской Республики, вне зависимости от языка обучения, организационно-правовой формы, Министерством образования и науки КР приказом от 02.08.2014 года №582/1 утверждены Базисные учебные планы общеобразовательных организаций на 2014-2015 годы, которые не подлежат изменению.

Вместе с тем, начальником управления дошкольного, школьного и внешкольного образования Министерства образования и науки, отдельно утвержден индивидуальный учебный план на 2013-2014 год для учебного комплекса авторской физико-математической школы–лицея №61 им. Е.Б.Якира, свыше предельно допустимой недельной нагрузки.

В целом при утверждении индивидуального учебного плана, разница между учебным планом, утвержденным приказом министра образования и начальником управления составила 149 недельных часов. В результате завышенных учебных часов, установленных при утверждении индивидуального учебного плана на 2013-14 учебный год, по расчетным данным дополнительно направлено бюджетных средств на 471,7 тыс. сомов (с учетом отчислений в Социальный фонд).

За 2013-2014 учебный год, в нарушение вышеуказанного приказа, сверх предельно допустимой итоговой нагрузки, по расчетным данным, с учетом кружковой работы, чтения лекций и предметов дошкольного образования дополнительно направлены на заработную плату средства в сумме 2838,2 тыс. сомов.

Аналогично на 2014-2015 учебный год, разница между учебным планом, утвержденным приказом министра образования и начальником управления, составила 152 недельных часа, в результате для вышеуказанной школы по расчетным данным дополнительно направлены 522,3 тыс. сомов. С учетом кружковой работы, чтений лекций и предметов дошкольного образования дополнительно, по расчетным данным, направлены средства в сумме 3229,0 тыс. сомов.

Вышеуказанные данные свидетельствуют, что утверждаемый приказом министра Базисный учебный план, который обязателен для всех типов и видов общеобразовательных организаций, независимо от ведомственной принадлежности и не подлежит изменению, в практике имеет формальный характер.

Согласно Инструкции «О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах по годовым отчетам при финансировании бюджетных учреждений», утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 ноября 2011 года №694, выявлены сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей и превышение остатков средств в расчетах, дебиторской задолженности по организациям Министерства образования и науки КР на сумму **58 175,4 тыс.сомов**, из них запасы ТМЦ - 31873,0 тыс. сомов и превышение дебиторской задолженности - 26302,4 тыс. сомов (в т.ч. бюджет 5411,3 тыс. сом), которые подлежат зачету при финансировании в 2015 году.

Анализ исполнения постановления Правительства КР от 27.05.2013 года №289 «Об утверждении лимита потребления электрической, тепловой энергии, природного газа, воды и отвода стоков для бюджетных организаций Кыргызской Республики на 2013-2014 годы» показал, что Министерством образования и науки КР недостаточно обеспечен контроль по недопущению необоснованного роста потребления электрической и тепловой энергии, экономного и рационального использования бюджетных средств, выделяемых учреждениям на оплату электрической и тепловой энергии.

Подведомственным организациям Министерства образования и науки КР лимит потребления электрической энергии доведен в объеме 57220,0 тыс.квт.час на 85830,0 тыс.сомов. По состоянию на 31.12.2014 года имеется дебиторская задолженность на сумму 9885,2 тыс.сомов и кредиторская задолженность на 6070,7 тыс.сомов. В результате несоблюдения лимита потребления электроэнергии в течение года допущен перерасход в объеме 4809,9 тыс. квт. часов на расчетную сумму 7214,8 тыс. сомов и переплата на 1023,7 тыс.сомов.

В результате, в нарушение постановления Правительства КР от 27.05.2013г. №289, по организациям Министерства образования и науки произведено излишнее финансирование на **8238,5 тыс. сомов**.

По состоянию на 31.12.2014 года по статье «Тепловая энергия» в целом из-за несоблюдения утвержденного лимита по тепловой энергии и не рационального использования средств, по организациям МОиН КР образовалась кредиторская задолженность на 13896,3 тыс. сомов.

Аудитами, проведенными территориальными подразделениями Счетной палаты, в Ошском городском управлении образования за 2014 год установлены финансовые нарушения на сумму 7899,9 тыс. сомов, в том числе необоснованные выплаты заработной платы на 7095,1 тыс. сомов и другие нарушения на 804,8 тыс.сомов. В ходе аудита от подлежащих к восстановлению финансовых нарушений на 7119,1 тыс. сомов, восстановлено в доход республиканского бюджета 854,9 тыс. сомов.

Также, в Чаткальском районном отделе образования установлены финансовые нарушения на 1124,7 тыс. сомов, в том числе недостача денежных средств на 961,0 тыс.сомов, необоснованные выплаты заработной платы на 153,8 тыс.сомов и другие нарушения на 9,9 тыс.сомов.

В Сузакском районном отделе образования за период с 01.01.2014 года по 31.05.2015 года установлены финансовые нарушения на сумму 17811,6 тыс. сомов, в том числе недостача денежных средств на 153,4 тыс.сомов, необоснованное списание денежных средств на 14970,4 тыс.сомов, нарушения по выплате заработной платы на 390,4 тыс.сомов,

доначислено страховых взносов на 2271,6 тыс.сомов и нецелевые расходы на 25,8 тыс.сомов.

По результатам вышеуказанных аудитов для дачи правовой оценки и принятия мер материалы переданы в правоохранительные органы.

Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

В 2014 году руководителям государственных органов предоставлено право направлять сэкономленные в течение года средства фонда оплаты труда на стимулирующие выплаты в размере не более двух среднемесячных заработных плат по итогам работы за полугодие и год.

Однако, сверх установленных постановлением Правительства КР размеров, за аудируемый период отдельными подведомственными и территориальными подразделениями Министерства были направлены на выплату за счет экономии фонда заработной платы премиальные на общую сумму 2561,1 тыс. сомов, в том числе: Республиканский дворец молодежи «Манас»- 96,8 тыс. сомов, Молодежная биржа труда - 522,2 тыс. сомов, Центр трудоустройства граждан- 123,4 тыс.сомов, Жайылский райотдел - 97,5 тыс. сомов, Панфиловский райотдел - 103,2 тыс. сомов, Аламудунский райотдел - 217,2 тыс. сомов, Сокулукский райотдел - 227,3 тыс. сомов, Бакай-Атинский райотдел - 33,1 тыс. сомов, Кара-Бууринским райотделом- 33,1 тыс. сомов, Таласский райотдел- 46,1 тыс. сомов, Жалал-Абадское обл.управление-108,4 тыс. сомов, Жалал-Абадский городской отдел -194,8 тыс. сомов, Ноокенский райотдел - 33,1 тыс. сомов, Сузакский районный-Кок-Жангакский городской отдел - 40,4 тыс. сомов, Ошское городское управление - 658,2 тыс. сомов, Ноокатский райотдел – 26,3 тыс. сомов.

За аудируемый период сверх предельной численности ТОП и МОП, установленной постановлением Правительства КР от 22 августа 2011 года № 473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов КР» (не более 20% от предельной численности АУП) в Нарынском областном управлении содержались 3 сотрудника, которым начислена и выплачена заработная плата за 2014 год в сумме 345,6 тыс. сомов.

Следует отметить, что в структуре Министерства по настоящее время функционируют областные управления с численностью сотрудников от 7 до 10 ед. в каждом, которые при наличии в структуре центрального аппарата соответствующих управлений являются промежуточным звеном между министерством и районными (городскими) отделами. Расходы на их содержание составили в 2013 году 14,8 млн. сомов, 2014 году –20,3 млн. сомов.

Расходы на финансирование «Пособий по безработице» из республиканского бюджета составили в 2014 году 3959,0 тыс. сомов.

Базовый размер пособия с 2000 года составляет 250 сомов, соответственно размер пособия по безработице, в зависимости от стажа работы, составляет от 250 сомов до 625 сомов в месяц при прожиточном минимуме на 01.01.2015 г. - 5261,22 сома. Размер базового пособия для начисления пособия по безработице ежегодно не устанавливается, как это предусмотрено статьей 18 Закона КР «О содействии занятости населения».

Согласно сводному отчету министерства, на конец 2014 года по обязательствам на социальные пособия излишне профинансировано из республиканского бюджета 1024,4 тыс. сомов.

Агентство профессионально-технического образования при Министерстве труда, миграции и молодежи (АПТО)

Анализ расчетов потребной суммы к смете расходов АПТО показал, что расчеты по защищенным статьям составляются в завышенных объемах. В дальнейшем, по

излишним суммам защищенных статей производятся передвижки на финансирование незащищенных статей.

Так, по статье “Питание” АПТО представил расчет потребной суммы на 155,4 млн. сомов. Бюджетом утверждено 131,7 млн. сомов, в течение года сумма уточняется до 117,0 тыс. сомов.

В целом, произведено уменьшение по защищенным статьям расходов на 54,9 млн. сомов и увеличены расходы по незащищенным статьям на 79,0 тыс. сомов.

Согласно анализу расходов бюджетных средств на конец года, излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» составили **1556,6 тыс. сомов.**

Также остаток наличных денежных средств в кассе АПТО, который по состоянию на 01.01.2015 года составил **164,6 тыс. сомов**, подлежит изъятию в республиканский бюджет.

Вследствие отсутствия нормативных актов по типовым штатам, выплатам надбавок и доплат к заработной плате за счет специальных средств, руководители подведомственных учреждений устанавливают выплаты по своему усмотрению. При этом, общие расходы специальных средств на выплату заработной платы в 2014 году составили 40289,8 тыс. сомов и отчисления в соцфонд 6596,4 тыс. сомов. Согласно отчетным данным учреждений АПТО, более 60 % специальных средств направляются в фонд оплаты труда.

Аудитом выявлены сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей и превышения остатков средств в расчетах по организациям АПТО на сумму 1404,4 тыс. сомов. Вместе с тем, по информации АПТО, в сумме сверхнормативных запасов и дебиторской задолженности учтены 364,4 тыс. сомов спонсорской помощи Международной организации по миграции, 670,5 тыс. сомов по открытому уголовному делу в связи с недопоставкой оборудования, 274,2 тыс. сомов по приобретенным противопожарным щитам, проведенных по разделу «Сырье и материалы» вместо раздела «Основные фонды».

В процессе исполнения бюджета на начало 2015 года образовалась дебиторская задолженность по электроэнергии на сумму 2761,0 тыс. сомов и кредиторская задолженность на 4400,7 тыс. сомов. Более того, в результате предоставления недостоверной информации АПТО о потребностях в бюджетных ассигнованиях на электроэнергию, в течение года решением Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики дополнительно предусмотрено выделение 7500,0 тыс. сомов для погашения кредиторской задолженности за электроэнергию.

На начало 2014 года по организациям АПТО имелась сальдированная кредиторская задолженность по теплоэнергии на 5336,3 тыс. сомов. В целом из-за несоблюдения утвержденного лимита по тепловой энергии и нерационального использования средств по организациям АПТО образовалась кредиторская задолженность на 3421,5 тыс. сомов.

Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики

В отсутствие утвержденного положения, приказом Министра культуры и информации Кыргызской Республики от 25.05.2011 года № 160 с 1 мая 2011 года учреждения культуры, согласовав с Министерством, самостоятельно утвердили и ввели новые штатные расписания, согласно которым определяется потребность в фонде заработной платы.

В соответствии с данным приказом, введены должности, не предусмотренные в типовых штатах, утвержденных постановлением Правительства КР от 31.05.2011 года №268 «О вопросах оплаты труда работников учреждений культуры, искусства и информации», такие как, главный инженер, главный методист, координатор, библиографы

и др.

В нарушение вышеуказанного постановления Правительства Кыргызской Республики, в Национальной библиотеке были утверждены сверхштатные должности заведующего отделом, завсектором 2 единицы, главного библиотекаря, всего необоснованные выплаты составили **348,0 тыс. сомов.**

Количество штатных единиц артистического и художественного персонала Кыргызского национального академического театра оперы и балета им. А. Малдыбаева составляет 294 единицы. При этом не определены штатные единицы АУП, инженерно-технического персонала, ТОП и МОП. Всего штатное расписание театра оперы и балета на 2014 год утверждено в количестве 505 единиц на сумму 38407,3 тыс.сомов, или 201 единица на сумму 11346,9 тыс. сомов утверждены без НПА, регулирующих штатные нормативы.

Всего по учреждениям культуры из-за недоработки типовых штатов, определенных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года № 268, произведено необоснованное содержание штатных единиц, введенных приказом Министра культуры, информации и туризма, на содержание которых профинансировано из бюджета **62821,3 тыс. сомов.**

Согласно анализу расходов бюджетных средств, на конец года излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» составили **3515,0 тыс. сомов.**

Согласно сведениям по дебиторской задолженности (коммунальные услуги) по Министерству культуры за 2014 год по разделам «Образование» и «Культура» в результате излишнего финансирования отвлечены бюджетные средства в дебиторскую задолженность на сумму 7821,8 тыс.сомов, из них сверхнормативные остатки, подлежащие зачету (за вычетом задолженности по электроэнергии и газу), составляют **3909,7 тыс. сомов.**

Согласно Инструкции «О порядке проведения зачета сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и остатков средств в расчетах по годовым отчетам», по учреждениям культуры сверхнормативный остаток по запасам составил всего **2175,2 тыс. сомов**, средствам в расчетах - **549,6 тыс. сомов.**

Также, согласно приложению к годовому отчету, неиспользованные остатки наличных бюджетных средств в кассе составили **38,4 тыс. сомов.**

Учреждениям Министерством культуры на 2014 год лимит потребления электрической энергии доведен в объеме 11170,0 тыс. квт.час. Начислено по фактическим показаниям 14540,4 тыс. квт/ч на сумму 21973,9 тыс. сомов, или перерасход потребления электрической энергии составил 3370,4 тыс. квт/ч расчетно на **5123,0 тыс. сомов.**

Аналогично, по учреждениям Министерства культуры перерасход потребления тепловой энергии составил 1361,0 тыс.Гкал на **2014,3 тыс. сомов.**

Следует отметить, что лимиты потребления электрической и тепловой энергии доводились не всем подведомственным учреждениям Министерства.

Так, на основании расчета потребности Министерства культуры на коммунальные услуги профинансированы районные бюджетные учреждения, которым не были доведены лимиты на потребление электроэнергии на общую сумму 260,9 тыс.сомов.

Также районными учреждениями в результате несоблюдения лимита на потребление электроэнергии по статье «Плата за электроэнергию» произведено излишнее финансирование учреждений на **1849,4 тыс. сомов.**

В рамках реализации Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике, Департаменту информации и массовых коммуникаций в течение 2014 года дополнительно открыто финансирование на 11000,0 тыс. сомов. Из выделенной суммы допущено нецелевое расходование на **59,3 тыс. сомов** за услуги ГУ «Инфо-Система» при Министерстве финансов КР.

Государственное агентство физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики

Министерством финансов не были представлены обоснованные расчеты по формированию и составлению штатов тренерско-преподавательского состава детских юношеских спортивных школ.

Анализ статьи «Услуги связи» показал, что расходы утверждены в сумме 11002,7 тыс. сомов, в процессе исполнения бюджета уточненный план составил 2586,8 тыс. сомов, кассовые расходы составили 2325,1 тыс. сомов, фактические расходы - 1335,8 тыс. сомов, в результате 989,3 тыс. сомов отвлечены в дебиторскую задолженность.

Также по статье «Арендная плата» при уточненном плане 11882,0 тыс. сомов, кассовые расходы составили 11773,7 тыс. сомов, фактические расходы 6663,1 тыс. сомов, или образовалась дебиторская задолженность на сумму 5110,6 тыс. сомов.

По статье «Приобретение предметов и материалов» уточненный план и кассовые расходы составили 7563,6 тыс. сомов, фактические расходы составили 5491,4 тыс. сомов, в результате на 2072,2 тыс. сомов образовалась дебиторская задолженность.

По статье «Приобретение, пошив и ремонт предметов вещевого имущества» при уточненном плане 30076,6 тыс. сомов, кассовые расходы составили 29876,6 тыс. сомов, фактические расходы составили 17617,4 тыс. сомов, что привело к образованию дебиторской задолженности на сумму 12259,2 тыс. сомов.

Вышеуказанные данные свидетельствуют о некачественном составлении бюджета по организациям Госагентства физкультуры и спорта и недостаточном контроле со стороны Минфина за использованием бюджетных средств.

Вследствие некачественного составления бюджета по организациям Госагентства физкультуры и спорта, в процессе исполнения бюджета систематически вносятся изменения в утвержденные сметные назначения.

В соответствии с постановлением Правительства КР от 27.05.2013 года №289 «Об утверждении лимита потребления электрической, тепловой энергии, природного газа, воды и отвода стоков для бюджетных организаций Кыргызской Республики на 2013-2014 годы» утверждён лимит для организаций Госагентства по электроэнергии в объеме 964,0 тыс.квт/ч, тепловой энергии - 2920,0 Гкал.

Анализ потребления электрической энергии по данным энергокомпаний показал, что фактическое потребление энергоресурсов за 2014 год по организациям Госагентства составило по электрической энергии 1129,4 тыс.квт/ч на сумму 1752,2 тыс. сомов, или допущен перерасход на 165,4 тыс. квт/ч на расчетную сумму **258,1 тыс. сомов**. При этом, на конец года образовалась дебиторская задолженность на 611,0 тыс.сомов, одновременно имеется и кредиторская задолженность на 30,8 тыс.сомов.

По данным компаний, фактическое потребление теплоэнергии составило 3070,4 Гкал на сумму 3930,5 тыс. сомов, что больше установленного лимита на 150,4 Гкал, или расчетно на сумму **192,5 тыс. сомов**. В результате допущенного, на конец года увеличилась дебиторская задолженность на 45% и составила 1239,2 тыс. сомов.

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» по учреждениям Госагентства сумма дебиторской задолженности, подлежащая зачету, составляет **441,8 тыс. сомов**.

Министерство социального развития Кыргызской Республики

В результате составления сметы расходов без обоснованных расчетов в процессе исполнения бюджета уменьшены сметные назначения по статье 2721 «Пособия по социальной помощи населению» на сумму 580,6 млн. сомов. Бюджетные средства

Министерства по защищенным статьям уменьшены и направлены на другие расходы республиканского бюджета.

Так, за счет уменьшения сметы по статье 2721 «Пособия по социальной помощи населению» на повышение пенсий военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, Социальному фонду КР дополнительно выделено на статью 2711 «Пособия по социальному обеспечению» 522,7 млн. сомов.

В результате анализа установлено, что на конец года излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» составили **1089,1 тыс. сомов.**

Согласно сводному годовому отчету за 2014 год, остаток наличных денежных средств в кассе Министерства составил **76,6 тыс. сомов**, который подлежит сдаче в республиканский бюджет.

В результате анализа сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и дебиторской задолженности подведомственных учреждений Министерства, выявлено сверхнормативных запасов ТМЦ и превышения остатков средств в расчетах на **2296,2 тыс. сомов**, которые следует зачесть при финансировании в 2015 году.

По статье 2215 «Прочие расходы, связанные с оплатой прочих услуг», в результате излишнего планирования, в конце года кассовые расходы превышали фактические на **3450,6 тыс. сомов**, которые в последующем отвлечены в дебиторскую задолженность.

Аналогично по статье 2218 «Приобретение продуктов питания» кассовые расходы превышали фактические расходы на **5829,4 тыс. сомов**, которые в последующем отвлечены в дебиторскую задолженность.

По данным компаний учреждениям Министерства лимит потребления тепловой энергии доведен в объеме 290 Гкал. Начислено по фактическим показаниям 347,1 Гкал на сумму 683,1 тыс. сомов, или перерасход потребления тепловой энергии составил 57,1 Гкал на **113,4 тыс. сомов.**

Аудит планирования и исполнения расходов государственного сектора

Уточненный бюджет государственного сектора на 2014 год составил 5040,7 млн.сомов, с увеличением на 723,4 млн.сомов, или 16,8 % относительно утвержденного бюджета 2014 года в сумме 4317,3 млн.сомов. Открыто кредитов на 4884,1 млн.сомов, исполнение составило 96,9%.

Исполнение бюджета по министерствам/ведомствам представлено следующими данными.

Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики

Агентством за 2014 год не обеспечено внесение в республиканский бюджет остатка наличных денежных средств в кассе на 31.12.2014 года в сумме **483,8 тыс.сомов** (*по завершению аудита зачтено в бюджет*).

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 Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, остаток незначительной суммы превышения дебиторской задолженности над кредиторской составляет **311,4 тыс.сомов.**

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

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 Кыргызской Республики от 03.11.2011 года № 694, сумма превышения дебиторской задолженности над кредиторской составляет **802,6 тыс.сомов**, сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей **1502,0 тыс.сомов**.

Вместе с тем, в Главном вычислительном центре Национального статистического комитета Кыргызской Республики имеются статистические сборники, бюллетени и другая полиграфическая продукция, которая накопилась за многие годы и остатки товаров по спецсчету на конец года, предназначенные для продажи, составляют 1472,7 тыс.сомов.

В ходе аудита зачтено сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и дебиторской задолженности на 860,7 тыс.сомов.

Оставшаяся сумма, подлежащая зачету в 2015 году, составит 1443,9 тыс.сомов.

Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики

В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года № 473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» утверждено штатное расписание ТОП и МОП в количестве 6 единиц, или на 1 единицу больше, на содержание которой в 2014 году использовано **71,1 тыс.сомов**.

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» остаток незначительной суммы превышения дебиторской задолженности над кредиторской составляет **1,0 тыс.сомов**.

Институтом не обеспечено внесение в республиканский бюджет остатка неиспользованных наличных денежных средств в кассе на 31.12.2014 года в сумме **27,8 тыс.сомов** (по завершению аудита зачтено в бюджет).

Государственное агентство местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики

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» по бюджетным средствам сумма превышения дебиторской задолженности над кредиторской составляет 8115,1 тыс.сомов и сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей 913,3 тыс.сомов. В дебиторской задолженности числится 6074,6 тыс.сомов, которые в конце 2014 года были перечислены во исполнение пунктов Плана первоочередных мероприятий на период 2013-2017 годов по реализации Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений в Кыргызской Республике, утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 30.10.2013 года №430-р, на создание межэтнических детских садов, малых предприятий для совместной деятельности представителей различных этнических групп, создание полиэтнических средств массовой информации, поддержку инициатив женских организаций по воспитанию в семьях толерантного отношения к другим этносам.

В связи с этим, оставшаяся сумма, подлежащая зачету как превышение дебиторской задолженности над кредиторской, составит 2040,5 тыс.сомов (8115,1-6074,6). Всего по Агентству подлежит зачету при финансировании расходов в 2015 году **2953,8 тыс.сомов** (2040,5+913,3) (по завершению аудита зачтено в бюджет).

Министерство юстиции Кыргызской Республики

В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года № 473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» в центральном аппарате Министерства юстиции Кыргызской Республики установлены факты несоблюдения утвержденных нормативов. В результате расчетная сумма переплаты по заработной плате по 3 должностям главного специалиста вместо должности ведущего за 2014 год составила **155,6 тыс.сомов.**

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» сумма превышения дебиторской задолженности над кредиторской составляет 60,1 тыс.сомов и сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей 567,9 тыс.сомов. Всего по Министерству подлежит зачету **628,0 тыс.сомов.**

Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики

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», сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей составили **98,5 тыс.сомов**, сверхнормативный остаток средств в расчетах- **25,9 тыс.сомов** (по завершению аудита зачтены в бюджет).

Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики

Сверхнормативные запасы товарно-материальных ценностей составили **8,8 тыс.сомов.**

Аудит планирования и исполнения расходов капитальных вложений

Республиканским бюджетом на 2014 год объем средств, выделенных на финансирование капитальных вложений, утвержден в сумме 2500000,0 тыс.сомов.

Законом Кыргызской Республики от 31.12.2014 года № 183 «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» объем средств, выделенных на финансирование капитальных вложений, уточнен на сумму 4483479,0 тыс.сомов.

Законом Кыргызской Республики от 08.06.2015 года № 123 «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» объем средств, выделенных на финансирование капитальных вложений, уточнен на сумму 4506979,0 тыс.сомов.

Согласно решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 25 марта 2014 года Министерством финансов КР проведены дополнительные уточнения в ранее внесенный для согласования с профильным комитетом «Перечень объектов и строек, финансируемых из республиканского бюджета по статье «капитальные вложения» в 2014 году, и предусмотренных к финансированию в 2015-2016 годах». Решение Комитета согласовано с Премьер-министром Кыргызской Республики и утверждено министром финансов КР.

В течении 2014 года произведены увеличения капитальных вложений на сумму 353,5 млн.сомов, в том числе:

- согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 12.08.2014 г. № 325-р дополнительно выделены из республиканского бюджета 130,0 млн.сомов на

завершение строительства второго административного здания Генеральной прокуратуры КР;

- согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 13.08.2014 г. № 326-р дополнительно выделены Министерству транспорта и коммуникаций КР 50,0 млн.сомов на завершение строительства автодороги Ак-Сай-Рават в гравийном исполнении в Баткенском районе Баткенской области;

- согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2014 г. № 559-р дополнительно выделены:

- Министерству транспорта и коммуникаций КР 15,0 млн.сомов на завершение прокладки в гравийном исполнении автодороги Бел-Согот-Божой в Баткенском районе Баткенской области;

- Департаменту жилищно-гражданского строительства при Госагентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР на строительство водопровода для обеспечения питьевой водой жителей села Мин-Орук Баткенского района Баткенской области 3,5 млн.сомов и на строительство детского сада в селе Кок-Таш Баткенского района Баткенской области 5,0 млн.сомов;

- согласно решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 11 ноября 2014 года о дополнительном финансировании в объеме 100,0 млн.сомов на строительство объездной автодороги Ак-Сай (возле автодороги Исфара-Ворух) Баткенской области и строительство социальных объектов высокого социального значения;

- согласно решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 8 декабря 2014 о дополнительном финансировании Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики в объеме 50,0 млн.сомов для оплаты задолженности за выполненные работы по строительству участка Кок-Талаа-Пульгон автодороги Ош-Баткен-Исфана, км 108-123.

В результате уточненный план на 2014 год по статье «Капитальные вложения» составил 2853500,0 тыс.сомов, или увеличение от утвержденного составило 353500,0 тыс.сомов, при этом фактически открыто финансирование на сумму 2799882,4 тыс.сомов.

В разрезе министерств и ведомств показатели по планированию и исполнению капитальных вложений за 2014 год следующие:

Наименование объекта	Ориентировочная сметная стоимость	Финансирование с начала стр-ва (до 2014 года)	Потребность для завершения	Уточн. План на 2014 год	Факт финан-ия на 31.12.2014	Недофин. в 2014 г.
ИТОГО по республике	23 919 833,8	7 403 814,9	10 743 585,7	2 853 500,0	2 799 882,4	53 617,8
Департамент жилищно-гражданского строительства при Государственном агентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при ПКР	8 794 238,9	2 198 780,9	6 658 465,1	1 639 241,5	1 639 241,7	0,0
Город Бишкек и Чуйская область	881 367,5	246 927,5	671 098,0	232 365,6	232 365,6	0,0
Управление капитального строительства Баткенской области	1 085 040,8	380 574,8	716 432,2	253 424,1	253 424,1	0,0
Управление капитального строительства Джалал-Абадской области	1 107 899,1	289 183,2	816 174,8	211 452,5	211 452,5	0,0

Управление капитального строительства Иссык-Кульской области	973 373,9	68 765,6	905 108,3	71 179,7	71 179,7	0,0
Управление капитального строительства Нарынской области	776 700,6	77 192,7	699 507,9	133 794,7	133 794,7	0,0
Управление капитального строительства Ошской области	3 362 450,7	989 038,3	2 332 836,5	532 324,9	532 325,1	0,0
Управление капитального строительства Таласской области	607 406,2	142 098,8	467 307,4	136 200,0	136 200,0	0,0
Разработка нормативно-технических документов по ценообразованию (градостроительные документы)	-	-	50 000,0	25 000,0	25 000,0	0,0
Проектирование объектов образования и здравоохранения	-	5 000,0	-	5 000,0	5 000,0	0,0
Объекты по софинансированию питьевого водоснабжения и водоотведения	-	-	-	38 500,0	38 500,0	0,0
Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики	2 155 923,1	682 262,9	372 461,6	371 210,8	321 210,8	50 000,0
Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики	4 928 070,0	989 164,0	400 000,0	170 000,0	170 000,0	0,0
Пограничная служба Кыргызской Республики	172 002,1	80 275,2	94 956,5	64 856,8	64 856,8	0,0
Министерство обороны КР	294 000,0	60 000,0	110 000,0	60 000,0	60 000,0	0,0
Государственная служба исполнения наказаний КР	374 915,3	115 000,0	216 000,0	70 000,0	70 000,0	0,0
Генеральная прокуратура КР	170 000,0	140 000,0	30 000,0	160 000,0	160 000,0	0,0
Государственный комитет национальной безопасности КР - 9-я Служба	40 000,0	0,0	10 000,0	10 000,0	10 000,0	0,0
Мэрия г.Бишкек	6 790 384,2	3 042 672,1	2 747 062,1	243 842,1	240 224,3	3 617,8
Мэрия г.Ош	200 300,2	95 659,8	104 640,4	44 348,8	44 348,8	0,0
Министерство чрезвычайных ситуаций КР	0,0	0,0	0,0	20 000,0	20 000,0	0,0

Финансирование направлялось на строительство следующих объектов:
(тыс.сом)

№	Наименование	колич-во объектов	План на 2014 г		Фактически профинансировано		
			сумма (тыс.сом)	%	сумма (тыс.сом)	%	% к плану
	Всего	258	2 853 500,0	100,0%	2 799 882,4	100,0%	98,1%
1	Школы	132	1 057 441,1	37,1%	1 057 441,3	37,8%	100,0%
2	Детские сады	10	48 184,6	1,7%	48 184,6	1,7%	100,0%
3	Объекты здравоохранения	26	222 822,9	7,8%	222 822,9	8,0%	100,0%
4	Объекты культуры	4	37 920,8	1,3%	37 920,8	1,4%	100,0%
5	Объекты спортивного назначения	5	39 500,0	1,4%	35 882,2	1,3%	90,8%
6	Оборона и правопорядок	14	369 451,6	12,9%	369 451,6	13,2%	100,0%
7	Дороги и мосты	35	422 851,2	14,8%	372 851,2	13,3%	88,2%
8	Ирригация	1	170 000,0	6,0%	170 000,0	6,1%	100,0%
9	ЖКХ	31	485 327,8	17,0%	485 327,8	17,3%	100,0%

Кроме указанных изменений, в 2014 году за счет средств, предоставленных Российской Федерацией в качестве безвозмездной помощи, дополнительно увеличены расходы по статье «Капитальные вложения» на сумму **1273,5 млн.сомов**, которые в соответствии с распоряжениями Правительства Кыргызской Республики распределены на следующие мероприятия:

- согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 15 августа 2014 года № 330-р, в целях завершения работ по проектированию и застройке Кен-Сайского и Ачинского жилмассивов города Ош и Ошской области Министерству финансов поручено выделить в качестве безвозмездной помощи 22,0 млн.долларов США (1148,4 млн.сомов) на финансирование следующих мероприятий:

- на проведение первоочередных мероприятий по освоению и развитию территории Кен-Сайского жилмассива – 4,45 млн.долларов США (232290,0 тыс.сомов);
- на проведение первоочередных мероприятий по освоению и развитию территории Ачинского жилмассива - 0,44 млн.долларов США (22968,0 тыс.сомов);
- на строительство подстанции 110/10 кВт с ЛЭП - 110 кВт на территории Кенсайского и Ачинского жилмассивов – 3,11 млн.долларов США (162342,0 тыс.сомов);
- на разработку проектно-сметной документации и строительство эстакадного моста по ул.Навои в г.Ош – 12,87 млн.долларов США (671814,0 тыс.сомов);
- на финансирование работ по обеспечению чистой питьевой водой жителей г.Ош – 1,13 млн.долларов США (58986,0 тыс.сомов).

Согласно распоряжению, государственными заказчиками определены:

- Управление капитального строительства по Ошской области по проведению первоочередных мероприятий по освоению и развитию Кен-Сайского и Ачинского жилмассивов города Ош и Ошской области и строительству подстанции 110/10 кВт с ЛЭП - 110 кВ в данных жилмассивах;
- Управление капитального строительства мэрии города Ош по выполнению работ по обеспечению чистой питьевой водой жителей г.Ош;
- Управление городских дорог мэрии города Ош по разработке проектно-сметной документации и строительству эстакадного моста по ул.Навои в г.Ош.

-согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 15 августа 2014 года № 331-р в целях проектирования и строительства инфраструктуры нового жилмассива «Сары-Колот» Ак-Ташского айылного аймака Кара-Суйского района Ошской области и выделения ссуд жителям эксклава Барак Ошской области Министерству финансов поручено выделить в качестве безвозмездной помощи 3,0 млн.долларов США (156,6 млн.сомов) на финансирование следующих мероприятий:

- на проведение первоочередных мероприятий по освоению и развитию территории жилмассива «Сары-Колот» - 2,4 млн.долларов США (125079,0 тыс.сомов);
- на предоставление безвозмездной ссуды переселяемым жителям эксклава Барак Ошской области – 0,6 млн.долларов США (31450,7 тыс.сомов).

Согласно распоряжению, государственным заказчиком по проведению первоочередных мероприятий по освоению и развитию жилмассива «Сары-Колот» Ошской области определено Управление капитального строительства по Ошской области.

Органом, ответственным за выдачу безвозмездной ссуды переселяемым жителям эксклава Барак Ошской области определен Департамент жилищно-гражданского строительства при Госагентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики.

Указанные дополнительные увеличения расходов по статье «Капитальные вложения» на сумму 1273,5 млн. сомов в 2014 году профинансированы в суммах:

	Наименование	Сумма (в тыс.долл. США)	Сумма (в тыс.сомах)	Всего профин- но в 2014г. (на 01.01.2015г)
	Распоряжение ПКР № 330-р от 15.08.2014г. с изменениями	22 000,00	1 148 400,0	
	Управление капитального строительства Ошской области	8 000,0	417 600,0	320 000,0
1	Проведение первоочередных мероприятий по освоению и развитию территории жилмассива Кен-Сай	4 450,00	232 290,0	200 000,0
2	Проведение первоочередных мероприятий по освоению и развитию территории жилмассива Ачы	440,00	22 968,0	20 000,0
3	Строительство подстанции 110/10 кВт с ЛЭП – 110 кВт для обеспечения электроснабжением жилмассива Кен-Сай;	3 110,00	162 342,0	100 000,0
	Управление капитального строительства мэрии г. Ош	1 130,00	58 986,0	25 000,0
4	Работы по обеспечению питьевой водой жителей г. Ош;	1 130,00	58 986,0	25 000,0
	Управление городских дорог мэрии г. Ош	12 870,00	671 814,0	115 000,0
5	Составление проектно–сметной документации и строительство эстакадного моста по ул. Навои г. Ош.	12 870,00	671 814,0	115 000,0
	Распоряжение ПКР от 15.08.2014г. № 331-р	3 000,00	156 600,0	
	Управление капитального строительства Ошской области	2 396,15	125 079,0	110 000,0
6	Проведение первоочередных мероприятий по освоению и развитию территории жилмассива Сары-Колот	2 396,15	125 079,0	110 000,0
	Всего	24396,15	1273479,0	570 000,0

Согласно данным МФКР на изменение сметных назначений в 2014 году с финансирования проектов госсектора (кредит Турции) со статьи 3214 «Кредиты, ссуды и займы» на статью 3111 «Здания и сооружения» капитальных вложений переведены средства в сумме 380,0 млн.сомов. Код административной классификации изменен с 26630 «Министерство финансов (общегосударственные расходы)» на 26640 «Министерство финансов (капитальные вложения)», код функциональной классификации изменен с 70411 «Общие экономические вопросы» на 70491 «Экономические вопросы, не отнесенные к другим категориям».

Уточненный плановый показатель по финансированию капитальных вложений за 2014 год составил 4506979,0 тыс.сомов, или больше на 2006979,0 тыс.сомов от утвержденных параметров республиканского бюджета 2500000,0 тыс.сомов.

Министерством финансов в 2014 году произведено финансирование капитальных вложений на сумму 3371656,5 тыс.сомов, или на 1135322,5 тыс.сомов меньше от уточненных объемов финансирования, что составляет 74,8 % от уточненных плановых показателей. Кассовые расходы министерств и ведомств (Заказчики) по капитальным вложениям составили 3310470,2 тыс.сомов, или 98,2% от объемов финансирования. Остатки неиспользованных средств по капитальным вложениям составили 61186,3 тыс.сомов, которые по данным Центрального казначейства МФКР возвращены в бюджет.

Аудит планирования и использования средств на содержание службы заказчика-застройщика

Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 13.06.2006 года № 423, в целях установления единого порядка определения затрат на функционирование службы заказчика-застройщика при строительстве объектов, утвержден норматив затрат на содержание службы заказчика-застройщика, осуществляющего строительство на территории Кыргызской Республики с использованием средств за счет бюджета, в размере до 2,9 % от объема инвестиций в основной капитал (капитальных вложений) и затрат на ремонт основных фондов.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30.08.2012 года № 600 «Об утверждении положений о подведомственных подразделениях Государственного

агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики» установлено, что средства на содержание ДЖГС предусматриваются по статье "Мероприятия по ликвидации последствий от стихийных бедствий" в размере 2,9 процента от финансируемой суммы, а также из иных источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.

В ДЖГС за 2014 год фактические доходы составил 69625,6 тыс.сомов, в том числе от капитальных вложений 42609,2 тыс.сомов (2,9 %), Российского гранта – 8193,9 тыс.сомов и других источников – 18822,5 тыс.сомов. Расходы составили 60937,1 тыс.сомов, в том числе заработная плата - 44138,4 тыс.сомов, взносы в Социальный фонд - 7418,9 тыс.сомов, другие статьи расходов – 9379,8 тыс.сомов.

Установлено, что средства на содержание областных управлений капитального строительства как - заказчиков-застройщиков перечисляются на счета ДЖГС, а не остаются непосредственно в управлениях. Аудитом расчетно установлены полагающиеся областным управлениям капитального строительства расходы по нормативу 2,9 % от объемов СМР на содержание, которые составили 35773,6 тыс.сомов. Использование средств по 2,9 % не проходит через специальные счета казначейства.

Аудит деятельности Центрального казначейства по обеспечению кассового исполнения республиканского бюджета

По состоянию на 31 декабря 2014 года в Национальном банке Кыргызской Республики действовало 45 счетов Центрального казначейства Министерства финансов КР (далее – ЦК МФ), из которых: 30 счетов – в национальной валюте и 15 счетов - в иностранной валюте (12 – в долларах США и 3 - в евро). За 2014 год Правительству Кыргызской Республики открыто 8 счетов, из которых: 3 - в национальной валюте, 4 – в долларах США, 1 – в евро и закрыт 1 счет (в национальной валюте). За 2014 год по 7 счетам не производилось движения денежных средств.

На счетах в национальной и иностранной валюте по состоянию на начало 2014 года числилось средств: 78,7 тыс. долларов США, 7 086,4 тыс.евро и 7 942 026,1 тыс.сомов. В течение 2014 года поступило средств: 418 124,0 тыс. долларов США, 5 787,6 тыс. евро и 29 563 417,4 тыс. сомов, за отчетный период было перечислено с указанных счетов денежных средств: 29 123 210,1 тыс. сомов, 317 614,7 тыс. долларов США и 4 537,2 тыс. евро.

На конец 2014 года остатки средств на счетах составили: 100 588,0 тыс. долларов США, 8 335,7 тыс. евро и 13 097 457,9 тыс. сомов (с учетом средств текущего счета).

Следует отметить, что общая сумма средств, поступивших на текущий счет № 1010100033505773 от ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани», составила 90349,5 тыс. долл. США, от других ведомств - 183094,1 тыс. долл. США. Денежные средства от ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани» поступали согласно условиям об оплате за загрязнение окружающей среды, указанным в Соглашении, подписанным между Правительством КР и ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани» 24 апреля 2009 года и ратифицированным Законом Кыргызской Республики от 30.04.2009 года №142.

Следует отметить, что в указанном Соглашении отсутствуют расчеты оплаты за загрязнение окружающей среды.

По данным сводного отчета баланса главной книги по государственному бюджету, ресурсы республиканского бюджета (республиканские нераспределенные ресурсы) на начало 2014 года составляли 2 868,3 млн. сомов, на конец 6 638,9 млн. сомов с положительным значением.

Центральным казначейством в 2014 году ресурсы республиканского бюджета удержаны на положительном уровне. Финансовых разрывов между ресурсной и расходной

частью по месяцам 2014 года не допущено, за исключением на 01.07.2014 года, когда финансовый разрыв составил 628 776,3 тыс. сомов с отрицательным значением.

Открытие финансирования осуществляется ЦК МФ в соответствии с утвержденным финансовым планом доходов, ресурсов и бюджетных расходов республиканского бюджета и на основании представленных министерствами и ведомствами бюджетных реестров. В течении 2014 года финансирование из республиканского бюджета открывалось в полном объеме по всем представленным в ЦК МФ бюджетным реестрам, оформленным соответствующим образом.

Вместе с тем, на конец каждого месяца фактические расходы (финансирование) отличаются от объемов, установленных по финплану, в меньшую сторону.

Так, остатки по финансовому плану расходов в 2014 году составляли на конец месяца: январь – 260,5 млн. сомов; февраль – 117,2 млн. сомов; март – 309,4 млн. сомов; апрель – 147,4 млн. сомов; май – 351,8 млн. сомов; июнь – 688,8 млн. сомов; июль – 205,4 млн. сомов; август – 768,4 млн. сомов; сентябрь – 384,9 млн. сомов; октябрь – 477,7 млн. сомов; ноябрь – 372,4 млн. сомов; декабрь – 900,5 млн. сомов, всего за год- 4984,3 млн.сомов.

Согласно комментариям ЦК МФ, основной причиной образования остатков по финансовому плану расходов в 2014 году является не предоставление бюджетных реестров бюджетными учреждениями.

Несмотря на ежегодные замечания Счетной палаты Кыргызской Республики, Минфином создаются резервы нераспределённых ресурсов бюджета, в проектах Закона о республиканском бюджете не в полном объеме отражаются поступившие, а также имеющиеся на конец года остатки ресурсов и доходов.

Так, аудитом установлено, что согласно «Инструкции о порядке ведения учета, распределения и использования ресурсов республиканского бюджета Кыргызской Республики», утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.03.2011 года № 99 (далее - Инструкция), КСК "Республиканские (нераспределенные) ресурсы" - это основная КСК, на которую поступают все ресурсы республиканского бюджета, и с данной КСК направляются средства по выполнению расходных обязательств республиканского бюджета.

Также, согласно этой же Инструкции, дополнительные счета ЦК МФ в НБКР - это счета, предназначенные для поступления и учета движения ресурсов в зависимости от видов их поступлений (гранты, кредиты, налоговые поступления, начисленные проценты и т.д.). Ресурсы на таких счетах являются неотъемлемой частью Консолидированного фонда и должны отражаться на КСК "Республиканские (нераспределенные) ресурсы".

Однако, на КСК "Республиканские (нераспределенные) ресурсы" не отражены средства, находящиеся на дополнительных счетах и счетах встречных фондов ЦК МФ в НБКР.

Так, согласно данным актов сверок по остаткам денежных средств, на счетах ЦК МФ в НБКР на 01.01.2014 года были отражены остатки только по 24 счетам из 45 счетов, где общая сумма ресурсов, не учтенных в республиканском бюджете на начало 2014 года составила 78,8 тыс. долларов США, 7 086,4 тыс. евро и 1927059,1 тыс. сом и на конец 2014 года - **100588,1 тыс. долларов США, 8335,7 тыс. евро и 2360527,4 тыс. сом.**

Также, при формировании ресурсной части республиканского бюджета не были учтены остатки счетов бюджетных учреждений в коммерческих банках на начало 2014 года в сумме 35361,4 тыс. сом и на конец 2014 года в сумме **335358,8 тыс. сом.**

Согласно Инструкции «О порядке ведения учета, распределения и использования ресурсов республиканского бюджета Кыргызской Республики», не допускается наличие «отрицательного» сальдо на ТСК-1. Однако, по состоянию на 1 апреля 2014 год остаток

средств республиканского бюджета на ТСК-1 был отрицательным на сумму 34 873,2 тыс.сом.

Согласно полученным сведениям, прямые доходы за 2014 год уменьшены всего на сумму 5 072 945,5 тыс.сом, из которых 4 582 480,3 тыс.сом являются местным налогом от ЗАО «Кумтор Оперейтинг Компани».

По данным КСК «Общие ресурсы Минфина» за 2014 год, как прочие расходы всего отражено 1 407 111,4 тыс.сом, в том числе:

- На финансирование «Общества слепых и глухих» - 33 992,2 тыс.сом;
- На субсидирование процентных ставок комбанкам – 379 260,9 тыс.сом;
- Выплаты по решениям суда – 149 935,3 тыс.сом;
- Выплаты проекта «Конверсия долга-3» - 92 360,7 тыс.сом;
- Кредиты ГП «Санаторий «Ыссык-Куль-Аврора» - 1 600,0 тыс.сом, отражены как субсидии предприятиям;
- Выплачено как возврат НДС – 749 962,3 тыс.сом. Согласно пункту 8(б) Инструкции «О порядке ведения учета, распределения и использования ресурсов республиканского бюджета Кыргызской Республики» следовало по доходной части отразить со знаком минус, т.е. уменьшить доходную часть на сумму 749 962,3 тыс.сом.

Учет средств поступлений на счета встречных фондов в ЦК МФ не автоматизирован.

Одним из элементов неналоговых доходов является элемент под номером 142 «Административные сборы, платежи и государственные услуги». Общая сумма поступлений в государственный бюджет по данной группе неналоговых доходов составила 11307,2 тыс. сом, в том числе в республиканский бюджет - 10081,2 тыс. сом и местный бюджет - 1226,0 тыс. сом. Вместе с тем, по трем под-элементам неналоговых доходов: «Государственная пошлина, взимаемая органами юстиции», «Плата за выдачу сертификатов и других разрешительных документов», «Плата за выдачу лицензий» отсутствует администратор доходов. Согласно Закону КР «О неналоговых платежах», контроль за правильностью и своевременностью уплаты неналоговых платежей в бюджет осуществляют налоговые органы. Все средства, поступающие по вышеперечисленным видам неналоговых доходов, РОК зачисляет на счета территориальных органов ГНС при Правительстве КР.

При встречном аудите в РОК Свердловского района установлено, что акты сверок между РОК и УКНС на сумму 38,9 млн. сом, зачисленную на счета УКНС Свердловского района за 2014 год по следующим неналоговым доходам «Государственная пошлина, взимаемая органами юстиции», «Плата за выдачу сертификатов и других разрешительных документов», «Плата за выдачу лицензий», отсутствуют.

Общая сумма неналоговых доходов по данным трем под-элементам платежей, указанным в Отчете об исполнении государственного бюджета КР и не подтвержденная актами сверки, составила **370,6 млн. сом.**

На запрос Счетной палаты КР от ГНС при Правительстве Кыргызской Республики поступил ответ, что ГНС не подписывает акты сверок, так как не является администратором данных счетов.

Согласно Отчету об исполнении государственного бюджета Кыргызской Республики за 2014 год, Государственной таможенной службой при Правительстве Кыргызской Республики за год обеспечен сбор налогов и платежей в размере 42586,1 млн.сом. Согласно данным информационной системы «IS Казна.Бюджет», общая сумма доходов ГТС составила 42579,6 млн.сом. Аудитом установлено отклонение между данными аккумуляционного счета информационной системы «IS Казна.Бюджет», предоставленными ЦК МФКР, и данными актов сверок, подписанными руководителями таможенных служб и начальниками РОК. Общая сумма отклонений составила 10925,5 тыс. сом.

Название таможенной службы	Таможенная служба - Аккумуляционный счет (сом)	Акт сверки (сом)	Отклонение (сом)
Манас- Аламединский РОК	1 643 823 221	1 643 823 077	144
Центральная таможня - Свердловский РОК	15 134 959 725	15 138 502 147	-3 542 422
Железнодорожная таможня "Северная"- Октябрьский РОК	20 697 257 130	20 697 257 130	0
Восточная таможня-Балыкчынский РОК	624 834 825	624 834 824	1
Западная таможня-Талаский РОК	146 454 547	146 258 879	195 668
Юго-Западная таможня - Ошский РОК	4 332 221 028	4 339 799 909	-7 578 881
Итого	42 579 550 477	42 590 475 967	-10 925 490

Таким образом, данные Отчета не подтверждаются ни данными информационной системы, ни данными актов сверок.

В Центральном казначействе средства, находящиеся на счетах встречных фондов Центрального казначейства в НБКР, не отражены на КСК "Республиканские (нераспределенные) ресурсы".

Аудитом установлено, что в Отчете об источниках покрытия дефицита, отражены остатки счетов встречных фондов в сумме 8 881,4 млн.сом.

Необходимо отметить, что учет средств встречных фондов включает не только учет расходов по выданным ссудам и кредитам, но и сумму возврата задолженностей по бюджетным ссудам и иностранным кредитам.

В настоящее время, ЦК МФКР осуществляет платежи на основе заявок Государственного фонда развития экономики при Министерстве финансов КР (ГФРЭ) с последующим подписанием акта сверок.

Обеспечение возврата государственных заемных средств по бюджетным ссудам, иностранным кредитам и оформление документации на выдачу товарных кредитов осуществляет ГФРЭ. Поэтому, основными документами, подтверждающими достоверность данных по поступлениям на счета вышеперечисленных встречных фондов, являются акты сверки между ЦК МФКР и ГФРЭ.

Аудитом выявлены несоответствия между данными по акту сверки между ЦК МФКР и ГФРЭ и данными банковских выписок.

Так, общая сумма поступлений, указанная в акте сверки, составляет 128,6 млн. сом, в то время как согласно банковским выпискам, общая сумма поступлений составила 129,3 млн. сом. Разница в сумме 0,7 млн. сом не отражена в акте сверки как ошибочно зачисленная сумма.

При встречной проверке были выявлены несоответствия сумм поступлений, указанных в таблице погашения ссуд и кредитов, предоставленных ГФРЭ, с данными банковских выписок, предоставленных ЦК МФКР. Например, в таблице погашения ссуд и кредитов по гранту Японии №9, средства погашения в сумме 122,8 тыс.сом не подтверждены банковской выпиской, а средства погашения в сумме 179,6 тыс.сом, указанные в банковских выписках гранта Японии №13, не включены в таблицы ГФРЭ.

Согласно "Инструкции о процедурах Казначейства по ведению учета и отчетности" не допускается внесение изменений в отчетные данные после завершения и

закрытия отчетного периода. Необходимые изменения и корректировки должны проводиться текущим отчетным месяцем.

Приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 22.12.2014 года №200-П был утвержден график предоставления годовой отчетности РОК, городских и районных финансовых отделов об исполнении республиканского и местных бюджетов.

Несмотря на то, что последняя дата предоставления отчетов РОК была установлена 27 февраля 2015 года, аудитом были выявлены случаи внесения изменений в данные отчетов после даты закрытия отчетного периода в системе «IS Казна.Бюджет».

Информационная система «IS:Казна.Бюджет» (далее - ИС) используется при выполнении государственных функций и предназначена для поддержки рабочих процессов системы казначейства, а также обеспечивает информационное взаимодействие органов казначейства с бюджетными учреждениями КР. ИС реализована на платформе «1С:Предприятие 8.1» и «Java EE».

За период с 28 февраля по 15 апреля 2015 года только через пароль ответственного сотрудника ЦК МФКР были внесены изменения в коды элементов расходов по 393 заявкам РОК на сумму 181,0 млн. сом. В случаях, когда изменения вносились только в один пункт заявки, статус “изменен” присваивался всей сумме заявки.

Так, в заявке №2644, созданной в РОК г. Бишкек 25 декабря 2014 года, был изменен элемент расхода 15 апреля 2015 года на сумму 13 сом, а статус “изменен” системой был присвоен всей заявке в сумме 5 218,2 тыс. сом. Также, в заявке №1541, созданной тем же РОК 4 августа 2014 года, была произведена корректировка только одного элемента в сумме 7198 сом с элемента 27212300 (выплата ритуальных пособий) на элемент 27212200 (пособие по беременности), а статус “изменен” системой был присвоен всей заявке в сумме 1121,7 тыс. сом.

Анализ изменений, внесенных в учетные и отчетные данные в системе “IS.Казна.Бюджет” показал, что большинство корректировок - это изменения элементов, ошибочно указанных сотрудниками РОК в течение отчетного периода, что подтверждает:

- Слабую подготовленность кадров РОКов. Например, несмотря на то, что все расходы в системе здравоохранения должны были быть указаны только по элементу 22161100 (Расходы, представленные единой статьей в системе здравоохранения) сотрудники РОК расписывали их по всем видам расходов (заработная плата, соцфонд, приобретение товаров и услуг и т.д.);

- Слабую систему внутреннего контроля, так как данные, введенные в систему в течение отчетного периода сотрудником РОК, не проверяются руководителем РОК и ответственным сотрудником ЦК МФКР;

- Не соблюдение принципа разделения обязанностей, при котором функции между служащими должны распределяться таким образом, чтобы за одним отделом не были закреплены одновременно следующие функции: прием и проверка отчетов по расходам (формы №2 и 4), внесение корректировок в систему от имени РОК, санкционирование открытия отчетного периода для внесения изменений в систему, формирование отчета об исполнении государственного бюджета КР и т.д.;

- Отсутствие инструментов, помогающих пользователям вести контроль изменений, внесенных в систему в автоматизированном режиме.

Согласно пункту 2.8. “Инструкции о порядке открытия казначейских счетов, получения разрешения и осуществления финансовых операций в процессе исполнения государственного бюджета Кыргызской Республики”, переходные счета - счета клиента, на которых учитываются средства, поступающие на счета органов государственного управления и органов местного самоуправления для выполнения первоочередных задач по реализации государственных программ и целевых задач по учету финансовых операций органов государственного управления и органов местного самоуправления.

Переходные счета органов государственного управления и органов местного самоуправления открываются в системе казначейства для обеспечения полноты и целостности учетной информации во избежание открытия счетов в коммерческих банках на срок не более одного года и служат инструментом для надлежащего ведения учета и отчетности. Несмотря на то, что переходные счета имеют статус «временный», они продолжают действовать.

Аудитом отмечено, что в настоящее время действуют переходные счета, открытые для Министерства образования и науки Кыргызской Республики и Фонда медицинского страхования при ПКР. Данные о движении средств по переходным счетам не отражены в отчете об исполнении республиканского бюджета за 2014 год, а учитываются в балансе главной книги.

Согласно «Инструкции о порядке ведения учета, распределения и использования ресурсов республиканского бюджета Кыргызской Республики» все операции должны проводиться в автоматизированной системе «IS: Казна. Бюджет». В то же время все операции по составлению Главной книги Центрального казначейства не автоматизированы и ведутся в ручном режиме с использованием электронной таблицы.

Аудитом отмечено, что в ЦК МФКР отсутствует Инструкция по ведению главной книги Центрального казначейства с указанием содержания каждого КСК, включенного в главную книгу казначейства.

Для подтверждения достоверности данных о поступлениях, включенных в КСК «Основной счет МФ» (Акты сверки, банковские выписки, платежные документы), аудитом были получены акты сверок на сумму 13028, 2 млн.сом, в то время как общая сумма прямых поступлений (без учета поступлений, учтенных через РОК) составила 35157,5 млн. сом.

В отсутствие разработанного инструктивного материала, сотрудники отделов банковского обслуживания и учета государственных доходов не владели информацией о процессах поступлений на КСК «Основной счет МФ». Так, аудиту была предоставлена расшифровка поступлений по видам элементов Бюджетной классификации на сумму 14 256,5 млн.сом (Прямые доходы), без предоставления подтверждающих документов.

Исходя из установленного, аудитом сделаны следующие выводы:

1. Ведение учета поступлений ведется только по видам элементов Бюджетной классификации, без указания получателей поступлений, плательщиков и назначения, что затрудняет подписание актов сверки с управлениями МФКР, министерствами и ведомствами.
2. Отсутствуют акты сверок с администраторами поступлений по прямым доходам.
3. Отсутствует детальная инструкция по составлению отчета о движении средств по КСК «Основной счет МФ». Процедура составления Главной книги Центрального казначейства не автоматизирована и ведется в ручном режиме с использованием электронной таблицы.

По результатам пилотного аудита информационной системы «IS:Казна.Бюджет», осуществленного Счетной палатой в рамках «Глобальной программы обучения инициативы развития ИНТОСАИ по проведению специализированных аудитов - аудита информационных систем», вынесены следующие заключения (Приложение 3. Отчет о результатах пилотного аудита автоматизированной системы «IS: Казна.Бюджет»):

1. Отсутствие координации действий между МФ КР, ЦК МФКР и государственным учреждением "Инфо-Система" (далее-ГУИС) по вопросу функционирования «IS:Казна.Бюджет». Отсутствует единая система утверждения положений, регламентов и политик. Аудиту представлены документы, регламентирующие

деятельность ИС, подписанные руководителями МФ КР, ЦК МФКР и ГУИС, в числе которых имеются политики и процедуры, разработанные ГУИС, не утвержденные МФ КР, а некоторые регламенты и положения не были обновлены с 2011 года.

2. Согласно Положению о государственном учреждении "Инфо-Система" при Министерстве финансов Кыргызской Республики, утвержденному постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года №114 *"Учреждение осуществляет свою деятельность на основе самостоятельно разработанных планов работы. Перспективные, годовые и текущие планы работы учреждения утверждаются Министерством по согласованию с Центральным казначейством МФ КР"*.

Аудитом отмечено, что годовые, текущие и перспективные планы не были одобрены МФ КР, также как и штатное расписание ГУИС.

3. ГУИС нарушил условия Соглашения о безвозмездном оказании услуг, подписанного между ЦК МФКР и ГУИС, приняв в конце 2014 года самостоятельное решение об увольнении региональных сотрудников, ответственных за оказание технической поддержки РОК. С сентября 2014 года только 2 человека вместо 30 несут ответственность за техническое сопровождение работы ИС в 53 РОКах. ГУИС обосновал принятие данного решения задержкой финансирования. Вместе с тем, сокращение численности штата ГУИС не повлекло за собой сокращение финансирования ГУИС.

Финансирование ГУИС осуществляется из средств государственных учреждений, которые осуществляют оплату в размере 0,1% от своего бюджета на счет ГУИС, но при этом активы и обязательства учреждения не включаются в сводный государственный баланс. В связи с этим, со стороны МФКР и других государственных учреждений, отсутствует контроль за расходованием средств ГУИС.

4. Большинство операций в ЦК МФКР не автоматизированы, так как требования (техническое задание) для разработки дополнительных модулей информационной системы "IS: Казна.Бюджет», а именно составление главной книги Центрального казначейства, банковский учет в ЦК МФКР, учет государственных доходов и т.д. не были предоставлены ГУИС, несмотря на то, что переход на Единый казначейский счёт был предусмотрен в Плане мероприятий «Экономика и безопасность», утверждённом постановлением Правительства КР от 26.01.2011 года №26.

5. Электронная система поддержки «Service Desk», введенная в действие приказом МФКР от 05.04.2012 года №68-П для регистрации заявок на изменения, поступающие от пользователей и контроля выполнения зарегистрированных запросов пользователей, недоработана. После выполнения запросов специалистами ГУИС многие запросы остаются не закрытыми, так как пользователи системы в лице сотрудников ЦК МФКР не подтверждают успешное выполнение запроса (закрыть запрос). Не проводится обучение сотрудников. Отсутствует журнал регистрации инцидентов. В период аудита имела место остановка системы в Чон-Алайском РОК на 4 дня. Данный инцидент не был нигде зарегистрирован.

6. Не соблюдаются положения "Регламента доступа в операторскую и серверные помещения ЦОД и РЦОД", утвержденного директором ЦК МФКР в 2011 году. Не осуществляется обновление списка сотрудников, имеющих доступ в данные помещения.

7. Аудитом отмечен слабый контроль со стороны МФ КР, касающийся информационной безопасности:

- на персональных компьютерах сотрудников РОК установлено много нелегальных программных продуктов, в том числе игровых;
- на компьютерах сотрудников РОК имеется доступ к интернету с другой линии, минуя корпоративную сеть, что позволяет выходить в интернет бесконтрольно;
- в РОК отсутствует журнал проведения профилактических работ серверного оборудования и персональных компьютеров;

- в нарушение постановления Правительства КР от 7 июля 1995 года №267/9 “Об утверждении Перечня главнейших сведений, составляющих государственную тайну” отсутствует утвержденный ведомственный перечень сведений, подлежащих засекречиванию и не установлена степень секретности, относящаяся к его деятельности с учетом внутриведомственного перечня;

- некоторые сотрудники ГУИС, имеющие по профессиональной необходимости постоянный доступ ко всем данным ИС, а также свободный доступ в ЦОД и РЦОД, не имеют доступа к секретным документам по форме №26. В частности, отсутствует документ, подтверждающий доступ к секретной информации директора ГУИС Токочева Р., назначенного распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 26 июня 2014 года №287.

Аудит мероприятий по внедрению программного бюджетирования

Программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности расходов. Ключевыми преимуществами программного подхода по сравнению с традиционным являются повышение фискальной устойчивости и эффективности деятельности отраслевых ведомств, более тесная связь бюджета со стратегическими целями. Программное бюджетирование позволяет увязать расходы с результатами деятельности ведомств, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий.

В целях продвижения реформ по управлению государственными финансами и поэтапного перехода на программное бюджетирование, ориентированное на результат, Минфином при подготовке проекта республиканского бюджета на 2014-2016 годы, число пилотных министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате (дополнительно к традиционному формату) было увеличено с 15 до 28.

Вместе с тем, на 2013-2014 годы по внедрению программного бюджетирования были запланированы меры:

- законодательное закрепление основы для программного бюджетирования в бюджетном законодательстве;
- совершенствование инструктивного материала по подготовке бюджетов в программном формате;
- подготовка механизма мониторинга индикаторов и контроля за эффективностью использования бюджетных средств;
- разработка и утверждение инструкции по мониторингу индикаторов результативности;
- создание базы данных для мониторинга индикаторов результативности;
- разработка программной классификации расходов;
- обучение специалистов министерств и ведомств по тематике «Программное бюджетирование»;
- расширение списка министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате.

Однако до настоящего времени реализация этих принципов затруднена из-за отсутствия адекватных механизмов повышения эффективности бюджетных расходов. До

настоящего времени при подготовке проекта республиканского бюджета преобладает сметное планирование, то есть бюджет формируется не на основе фактических и ожидаемых результатов осуществления бюджетных расходов, а путем заполнения элементов экономической классификации по расходам. Такой формат является обязательным для предоставления бюджетного документа в Минфин для формирования сводных данных и последующего администрирования государственного бюджета. Но совершенно не приемлем для оценки эффективности реализации программ отраслевого развития и в целом бюджетной политики государства.

Бюджет, основанный на сметном принципе, является в большей степени инструментом администрирования республиканского бюджета. Объемы финансирования задач и мероприятий программ развития зачастую распыляются между кодами бюджетной классификации, что не дает возможности сопоставить соответствие в цепочке «задачи – объемы необходимых ресурсов – выделенные средства – достигнутый результат».

При таком подходе сложно оценить эффективность бюджетных расходов и исполнение программ, а также деятельность исполнительных органов власти. Одна из ключевых проблем при реализации программ развития заключается в неадекватности отчетных данных формулировкам ожидаемых результатов. Кроме того, объемы бюджетного финансирования, предусмотренные в программах развития, достаточно часто не соответствуют реальному объему средств, выделяемых из республиканского бюджета.

В рамках сметного планирования провести объективный анализ воздействия недофинансирования на качество выполнения работы и рассмотреть ответственность исполнителей практически невозможно.

В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики одним из приоритетов фискальной политики определен переход на программное бюджетирование. Однако, в настоящий период в Министерстве финансов существуют следующие проблемы по переходу на программное бюджетирование:

- формальный подход министерств и ведомств к программному бюджету, когда программными бюджетами занимаются сотрудники финансовых подразделений, несмотря на рекомендации Министерства финансов Кыргызской Республики создать рабочие группы в каждом госоргане под руководством статс-секретаря (руководителя), так как речь идет о стратегическом планировании бюджета;

- несмотря на постоянно проводимые тренинги, существует недостаточный потенциал специалистов отдельных отраслевых министерств по формированию бюджетов на программной основе, связанный с постоянной текучестью кадров в госорганах;

- государственные органы не воспринимают Среднесрочную стратегию бюджетных расходов (ССБР) как стратегический документ, ответственными за подготовку программ и индикаторов являются финансисты и бухгалтеры;

- попытки внедрения идут с перерывами более 10 лет;

- применяется постатейное бюджетирование расходов (экономическая, административная и функциональная классификации);

- отсутствует программная бюджетная классификация;

- программное бюджетирование носит «пилотный» или «тестовый» характер.

Предоставленные данные Минфином, а также результаты анализов составления и исполнения смет расходов пилотных министерств и ведомств показали, что формирование бюджетов и их финансирование на программной основе фактически не производится, а осуществляется на основе смет расходов. В 2014 году Министерством финансов проведена лишь подготовительная работа для внедрения программного бюджетирования, в частности, разработаны методические руководства по бюджетированию на программной основе для использования как на уровне Министерства финансов, так и на уровне отраслевых министерств, такие как: Бюджетный циркуляр по составлению бюджета на программной

основе; Инструкция по определению индикаторов результативности для целей бюджетирования на программной основе; Методическое руководство по разработке Среднесрочных стратегий бюджетных расходов (далее – ССБР) в рамках Среднесрочного прогноза бюджета; Инструкция о порядке формирования и представления отчета о достижении индикаторов результативности по бюджетным программам и бюджетным мерам государственных органов Кыргызской Республики.

Вместе с тем, Среднесрочный план действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 октября 2012 года N 675, предусматривает только подготовительные мероприятия для программного бюджетирования, тогда как Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» одобрен программный бюджет на 2014-2016 годы пилотных министерств и административных ведомств.

Пилотными министерствами представлены индикаторы результативности программ, однако многие из них требуют тщательной доработки. Некоторые министерства отметили индикаторами своей деятельности увеличение объема финансирования того или иного мероприятия на несколько процентов, тогда как финансирование не зависит от деятельности министерства, а зависит от уровня доходов государственного бюджета и государственных приоритетов.

Необходимо отметить, что требуется дальнейшее обучение специалистов пилотных министерств.

Таким образом, Минфином не осуществлены мероприятия по финансированию пилотных министерств и ведомств в соответствии с одобренным программным бюджетом на 2014-2016 годы и подготовке отчетности по исполнению программных бюджетов пилотных участников.

Аудит системы прогнозирования макроэкономической основы бюджета (Приложение 1. Отчет об аудите системы прогнозирования макроэкономической основы бюджета Кыргызской Республики).

Аудит программы государственных инвестиций

Подписанные кредитные и грантовые соглашения (инвестиционная помощь) в 2014 году

В 2014 году республикой подписано кредитных и грантовых соглашений на общую сумму 733,0 млн. долл. США, из них: инвестиционной помощи на 557,0 млн. долл.США, программной помощи на 176,0 млн. долл.США.

Распределение инвестиционной помощи по секторам в 2014 году в рамках Программы государственных инвестиций представлено в диаграмме:



Как видно, наибольший объем финансирования от общей помощи получил сектор транспорта 253,0 млн.долл. США, или 45,4%; сектор сельского хозяйства - 115,8 млн.долл. США, или 20,8%; сектор энергетики – 126,3 млн. долл.США, или 22,7%; сектор водоснабжения – 49,2 млн. долл. США, или 8,8%; образование – 12,7 млн.долл. США, или 2,3%.

Основными донорами, предоставившими кредитные/грантовые средства в 2014 году являются: АБР на сумму 225,1 млн. долл.США, Всемирный Банк – 83,4 млн. долл.США, ЕАБР – 80,0 млн. долл.США, Правительство Польши – 52,0 млн. долл.США, ИБР – 46,6 млн.долл.США, ЕБРР – 28,2 млн.долл.США, МФСР – 32,0 млн.долл.США, SECO – 9,7 млн. долл.США и другие.

Если посмотреть на структуру привлеченной помощи, то, как и в предыдущие годы, дороги и энергетика остаются одними из приоритетных направлений развития страны. Это такие крупные инвестиционные проекты, как:

- Реабилитация автодороги Бишкек-Ош, фаза 4.
- Реконструкция автодороги Бишкек-Ош, фаза 4.
- Реконструкция автодороги Бишкек-Баткен-Исфана.
- Проект по улучшению дорожных путей сообщения в Центральной Азии.
- Улучшение общественного транспорта в городе Ош.
- ЦАРЭС коридор 1 (дорога Бишкек - Торугарт) третий проект – дополнительное финансирование.
- Улучшение электроснабжения Аркинского массива.
- Реабилитация Токтогульской ГЭС, фаза 2.

В 2014 году фактически на поддержку бюджета поступило программной помощи на сумму 195,1 млн.долл. США (10523,5 млн.сомов). Из них:

- грантовая помощь в размере 143,4 млн. долларов США (7 752,1 млн. сомов) на программы: «Улучшение инвестиционного климата» в размере 1138,0 млн.сом, АБР; «Поддержка сектора образования и сектора соцзащиты», Европейская Комиссия в размере 788,6 млн.сомов; «Поддержка бюджета», Российская Федерация в размере 4 926,0 млн.сомов; «Дополнительное финансирование здравоохранения», ВБ в размере 326,8 млн.сомов; «Операции в поддержку политики развития», ВБ в размере 572,7 млн.сомов.

- кредитная помощь в размере 51,7 млн. долларов США (2 771,3 млн. сомов): «Дополнительное финансирование здравоохранения», ВБ в размере 220,5 млн.сомов; «Механизм расширенного кредитования», МВФ в размере 766,2 млн.сомов; «Операции в поддержку политики развития», ВБ в размере 716,1 млн.сомов; Кредит Правительства Турции в размере 1068,60 млн.сомов.

Составление и исполнение Бюджета развития

Республиканский бюджет КР на 2014 год принят Законом от 30.12.2013 года №227 «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», в который внесены изменения согласно Закону от 30.12.2014 года №183 «О внесении изменений в Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».

В нарушение статьи 42 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», изменения и дополнения в Закон КР о республиканском бюджете на 2014 год утверждены (практически по завершению бюджетного года – 30 декабря 2014 года), т.е. все изменения и дополнения были произведены без внесения соответствующих изменений в Закон о бюджете *и под фактически уже произведенные расходы.*

(тыс.сомов)

Программа государственных инвестиций	Закон от 30.12.2013 г.	Закон от 30.12.14 г.	Отчет об исполнении
Внешнее финансирование за счет кредитов	16 364 002,1	24 126 270,0	22 285 554,0
Внешнее финансирование за счет грантов	4 983 194,7	2 920 963,5	2 206 960,9
Итого	21 347 196,8	27 047 233,5	24 492 515,0
Софинансирование Правительства Кыргызской Республики	950 004,0	900 004,0	900 004,0
Всего	22 297 200,8	27 947 237,5	25 392 519,0

Как видно, бюджет развития утвержден в размере 22 297 200,8 тыс.сомов, из которых внешнее финансирование составляет 21 347 196,8 тыс. сомов, со- финансирование Правительства Кыргызской Республики - 950 004,0 тыс. сомов.

Из предусмотренных 21 347 196,8 сомов планировалось привлечение в виде кредитов 16 364 002,1 тыс.сомов и грантов 4 983 194,7 тыс.сомов. Из предусмотренных средств предполагалось направить на рекредитование 8 481 295,4 тыс.сомов, в том числе из кредитных средств – 6 873 050,3 тыс.сомов и грантовых средств -1 608 245,1 тыс.сомов.

Аудит отмечает, что в течение 2014 года в Бюджет развития в соответствии с Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» вносились изменения, как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения. Например, по проекту «Строительство альтернативной дороги «Север-Юг», финансируемого из кредитных средств КНР, Законом КР о республиканском бюджете на 2014 год утверждено 1 485 000,0 тыс. сомов, а фактически в апреле 2014 года профинансировано 2 969 920,8 тыс. сомов, или исполнение составило 200% (т.е. были превышены плановые показатели на 1 484 920,8 тыс. сомов); по проекту «Реабилитация двух участков автодорог в Кыргызской Республике» (КНР) бюджетом была предусмотрена сумма 616 596,7 тыс. сомов, а фактически в июле 2014 года профинансировано 1 606 596,8 тыс. сомов, или исполнение составило 260,5% (т.е. превышены плановые показатели на сумму 990 000,1 тыс. сомов). По проекту «Модернизация ТЭЦ города Бишкек», финансируемого из кредитных средств КНР было предусмотрено 1 485 000,0 тыс. сомов, а фактически в июле профинансировано

5 732 100,0 тыс. сомов, или исполнение составило 386% (т.е. превышены плановые показатели на 4 247 100,0 тыс. сомов).

Кроме того, включены новые проекты, такие как «Здравоохранение и социальная защита -1,2», КФВ (грант); «Развитие животноводства и рынка-2», МФСР (кредит/грант); «Поддержка семенных фондов», ВБ (грант); «Сельские инвестиции-2,3», КФВ (кредит/грант).

При внесении изменений в Закон о республиканском бюджете на 2014 год, расходы по инвестиционным проектам ПГИ составили 27 947,2 млн.сомов (удельный вес внешнего финансирования инвестиционных проектов в сумме 27 047,2 млн.сомов в общем объеме инвестиционных расходов составляет 96,8%).

Внешнее финансирование увеличилось на 5 700,0 млн.сомов, из них: кредиты на сумму 7 762,3 млн.сомов, а гранты были уменьшены на сумму 2 062,2 млн.сомов. Объем расходов по инвестиционным проектам ПГИ за 2014 год составил 25 392,5 млн. сомов.

Удельный вес внешнего финансирования инвестиционных проектов в сумме 24 492,5 млн. сомов в общем объеме инвестиционных расходов составляет 96,5% и 900,0 млн. сомов (3,5% от общей суммы расходов) было выделено из республиканского бюджета на софинансирование инвестиционных проектов.

Исполнение бюджета развития по внешнему финансированию с учетом грантов составило 90,6%, исполнение внутреннего финансирования составило 100,0%.

Из установленных Законом к освоению грантовых средств в сумме 2 920,9 млн.сомов освоено всего 2 206,9 млн.сомов, или 75,6%. По кредитным средствам из предусмотренных 24 126,3 млн.сомов освоено 22 285,6 млн.сомов, или 92,4%.

По софинансированию Правительства Кыргызской Республики освоение составило 100%.

Таким образом, Закон на 2014 год в части исполнения и освоения Бюджета развития со стороны Исполнительных агентств не был исполнен в достаточной мере.

При этом, значительные срывы плановых расходов кредитных и грантовых средств наблюдаются в Министерстве здравоохранения КР, где план исполнен на 14,2%, (по проекту «Создание национальной системы экстренной медицины», КФВ исполнение составило 8,1%; Министерстве сельского хозяйства и мелиорации КР, где план исполнен на 62,6%; Министерстве экономики КР – 74,8%; Госагентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства КР – 79,2%, Государственном агентстве по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при ПКР - 81,2%; Министерстве образования и науки КР – 89,2%; Министерстве финансов КР - 93,9%; Министерстве энергетики и промышленности КР – 93,6%; Министерстве транспорта и коммуникаций КР – 93,3%; Государственной регистрационной службе при ПКР – 94,3%; Министерстве труда, миграции и молодежи КР - 94,7%.

Исполнение обязательств Правительства Кыргызской Республики по софинансированию проектов Программы государственных инвестиций в 2014 году

Законом КР о бюджете по Программе государственных инвестиций утверждено софинансирование в сумме 950 000,0 тыс. сомов, а Законом КР о внесении изменений в бюджет данная сумма была изменена и составила 900 004,0 тыс. сомов.

Софинансирование Правительства Кыргызской Республики за период с 2010 по 2014 годы представлено в следующей динамике:

(млн.сомов)



Как видно, объем софинансирования Правительства Кыргызской Республики на инвестиционные проекты увеличился с 498,8 млн. сомов в 2010 году до 900,0 млн. сомов в 2014 году, или на 401,2 млн. сомов. При этом наибольший объем выплат в 2014 году занимают реализуемые проекты Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики (588,4 млн. сомов, или 65,4 %).

Отбор коммерческих банков для инвестиционных проектов программы государственных инвестиций

Согласно заключенным кредитным/грантовым соглашениям для средств международных финансовых институтов открываются специальные счета в коммерческих банках.

Относительно процедуры отбора коммерческих банков для открытия специальных счетов по инвестиционным проектам, финансируемым международными финансовыми институтами, аудиту предоставлен обзор, проведенный Всемирным банком в 2012 году.

Министерство финансов КР ответственно за открытие специальных счетов инвестиционных проектов. Финансовое учреждение может быть коммерческим банком или центральным банком получателя/заемщика. Финансовое учреждение для обслуживания специальных счетов проектов, финансируемых международными финансовыми институтами, должно отвечать следующим критериям:

- быть финансово устойчивым;
- иметь право обслуживать специальный счет в валюте, согласованной между Банком и Заемщиком;
- регулярно проходить аудит и получать удовлетворительные отчеты аудита;
- быть способным выполнять большое количество операций;
- быть способным удовлетворительно выполнять широкий спектр банковских услуг;
- быть способным представить подробный отчет о специальном счете;
- быть частью удовлетворительной корреспондентской банковской сети и взимать разумную плату за свои услуги.

Проведенный обзор ВБ показал, что семь банков соответствуют критериям обслуживания специальных счетов в соответствии с Руководством по предоставлению средств, в том числе: ОАО «Айыл Банк», ОАО «Халык Банк»; «Демир Кыргыз Интернэшнл

Банк»; ОАО «ЮниКредит Банк»; ЗАО «Кыргызский Инвестиционно-Кредитный Банк»; «РСК Банк»; ОАО КБ «Кыргызстан».

Все вышеуказанные банки в полной мере соответствуют пруденциальным требованиям Национального банка КР, и все, за исключением Айыл Банка, не имеют ограничений в лицензиях.

В настоящее время у ОРП/ГРП открыты специальные счета в следующих банках: ЗАО «Кыргызский Инвестиционно-Кредитный Банк»; «РСК Банк»; ОАО КБ «Кыргызстан»; ОАО «Оптима-Банк», «Демир Кыргыз Интернэшнл Банк».

Однако отсутствует прозрачная процедура для отбора коммерческих банков по обслуживанию специальных счетов.

Анализ финансирования членских, долевых взносов в международные организации и интеграционные объединения в рамках СНГ

Кыргызская Республика является членом 108 международных организаций, включая межгосударственные интеграционные объединения, созданные в рамках СНГ.

Динамика фактических выплат по членским, долевым взносам за период с 2005 года по 1 января 2015 года по ежегодному постановлению Правительства Кыргызской Республики (текущие гранты международным организациям по смете расходов Министерства финансов) приведена ниже.

(сомов)

Годы	Фактические выплаты в интеграционные объединения	в % от общей суммы выплат по ПКР	Фактические выплаты в международные организации	в % от общей суммы выплат по ПКР	Итого
2005	29 732 590	44,95	36 412 630	55,05	66 145 220
2006	40 091 329,98	48,31	42 903 641,82	51,69	82 994 971,80
2007	41 548 880	33,05	84 152 750	66,95	125 701 630
2008	56 206 493,94	43,78	72 177 448,32	56,22	128 383 942,26
2009	57 197 141,20	43,92	73 032 983,60	56,08	130 230 124,80
2010	78 550 431,01	56,27	61 037 108,52	43,73	139 587 539,53
2011	91 492 365,01	45,99	107 435 471,72	54,01	198 927 836,73
2012	65 166 041,94	41,24	92 840 082,96	58,76	158 006 124,90
2013	59 001 210,02	40,34	87 254 625,15	59,66	146 255 835,17
2014	52 765 583,80	29,48	126 234 416,18	70,52	178 999 999,98
Всего:	571 752 067		783 481 158,27		1 355 233 225,17

Как видно, на выплату членских, долевых взносов из республиканского бюджета за период с 2005 по 2014 годы фактически выплачено 1 355,2 млн. сомов. Ежегодно финансировалась сумма от 66,1 млн. сомов (минимум) в 2005 году до 198,9 млн. сомов (максимум) в 2011 году. Однако, выделяемых средств недостаточно для финансирования всех международных организаций и интеграционных объединений.

Ситуация с выплатой членских, долевых взносов Кыргызской Республикой ежегодно ухудшается в связи с увеличением долевых, членских взносов со стороны международных организаций, и особенно органов СНГ. Так, например, выплаты в интеграционные объединения от общей суммы фактических выплат за период с 2005 по 1 января 2015 года составили от 29,5 % в 2014 году до 56,3% в 2010 году.

В то же время необходимо отметить, что бюджеты только четырех интеграционных объединений, таких как: СНГ, ЕврАзЭС, ОДКБ, МПА СНГ составляют в среднем 36,7% от всех выплат. Так, в 2008 году они составляли 37,9%; 2009 году - 36,0%; 2010 году – 51,0%; 2011 году – 37,6%; 2012 году -41,2%; 2013 году – 35,5%; 2014 году – 25%.

Фактическая задолженность Кыргызской Республики по выплатам долевых взносов на финансирование международных организаций и интеграционных объединений по данным Минфина по состоянию на 31 декабря 2014 года составила в сумме **675,8 млн. сомов.**

Данная задолженность не включает обязательства по векселям, выпущенным в пользу международных финансовых организаций и интеграционных объединений.

Таким образом, в настоящее время одной из важных задач по действующим организациям является проведение работы по уменьшению размера долевых взносов в международные организации и интеграционные объединения.

Финансирование в 2014 году членских, долевых взносов в международные организации и интеграционные объединения в рамках СНГ, членом которых является Кыргызская Республика

Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» на финансирование расходов по статье 2621 «Текущие гранты международным организациям» утверждена сумма 164,6 млн. сомов, в том числе по Министерству финансов – 150,0 млн. сомов.

В Законе Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» по статье 2621 «Взносы международным организациям» утверждено 200,2 млн. сомов, в том числе по Министерству финансов КР – 178,9 млн. сомов.

Министерством финансов Кыргызской Республики фактически в 2014 году по статье расходов «Взносы международным организациям» на оплату членских, долевых взносов Кыргызской Республики в международные организации и интеграционные объединения профинансировано 178,9 млн. сомов.

Перечень международных организаций, взносы которым уплачивались в 2014 году в первоочередном порядке

Министерство иностранных дел Кыргызской Республики совместно с Министерством финансов Кыргызской Республики ежегодно определяет список приоритетных организаций для финансирования, исходя из их экономической и политической значимости для республики. Данный список организаций и предусмотренные суммы ежегодно утверждается постановлениями Правительства Кыргызской Республики «Об уплате долевых взносов в международные организации и интеграционные объединения в рамках СНГ, членом которых является Кыргызская Республика». Ежегодно в постановление включаются 22-25 международных организаций и интеграционных объединений стран СНГ.

Список международных организаций и интеграционных объединений в рамках СНГ, членом которых является Кыргызская Республика, для оплаты в 2014 году по статье 2621 «Взносы международным организациям» сформирован, исходя из следующих принципов:

- Политические организации, в том числе с участием Президента Кыргызской Республики, Премьер-министра Кыргызской Республики, Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- Международные организации, с которыми согласованы и действуют планы по реструктуризации задолженностей;
- Международные финансовые институты.

Финансирование Постоянных, полномочных представителей при уставных органах СНГ и ОДКБ

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31.07.2014 года №430 «Об уплате в 2014 году долевых взносов в международные организации и интеграционные объединения в рамках СНГ, членом которых является Кыргызская Республика» в Перечне международных организаций отдельной строкой предусмотрено финансирование Постоянных, полномочных представителей в органах СНГ в сумме 5 062 930,60 сомов. В течение года фактически выплачено 5 489 665,04 сомов. К ним относятся:

- Полномочный представитель в Комиссии по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ
- Полномочный представитель при уставных органах СНГ
- Квотный сотрудник от Кыргызской Республики в Организации Договора о коллективной безопасности

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27.01.2003 года №32 «Об обеспечении деятельности и пребывания постоянных полномочных представителей Кыргызской Республики при органах Содружества Независимых Государств» предусматривается обеспечение деятельности и пребывания Постоянных, полномочных представителей Кыргызской Республики при органах Содружества Независимых Государств.

В соответствии с данным постановлением, Постоянный, полномочный представитель при органах Содружества Независимых Государств приравнивается к постоянным представителям Кыргызской Республики в международных организациях в соответствии с Реестром государственных должностей на него распространяется действие положений Закона Кыргызской Республики «О дипломатической службе Кыргызской Республики». Лицо, занимающее данную должность, обладает статусом государственного служащего. Следовательно, заработная плата постоянному, полномочному представителю должна выплачиваться по статье 2111 «Зарботная плата», а не по статье 2621 «Взносы международным организациям».

Более того, статья 2621 «Взносы международным организациям» как по цели, так и по содержанию не предназначена для финансирования таких расходов как заработная плата, коммунальные услуги, транспортные расходы, представительские расходы и т.д.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики», Правительство обеспечивает представительство Кыргызской Республики в иностранных государствах и международных организациях.

Также, Уполномоченный орган является главным органом исполнительной власти, который осуществляет координацию и взаимодействие органов государственной власти Кыргызской Республики при разработке, принятии и реализации внешнеполитических решений в целях проведения единой внешней политики Кыргызской Республики, возглавляет единую систему органов дипломатической службы.

В соответствии с пунктом 29 Положения о дипломатическом представительстве Кыргызской Республики в иностранном государстве, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 31.07.2007 года №357, в установленном порядке в состав Посольства могут включаться представители иных органов исполнительной власти и государственных учреждений Кыргызской Республики.

В соответствии с Законом КР «О дипломатической службе Кыргызской Республики» одной из основных функций органов дипломатической службы является представление Кыргызской Республики во взаимоотношениях с иностранными государствами и международными организациями.

В соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики, одной из функций отраслевой политики является представление Кыргызской Республики во взаимоотношениях с иностранными государствами и международными организациями; организация в соответствии с внешнеполитическим курсом Кыргызской Республики сношений с иностранными государствами, а также сотрудничество с международными организациями.

Аудит управления государственным долгом (Приложение 2. Отчет об аудите управления государственным долгом).

Аудит формирования и исполнения местных бюджетов и системы межбюджетных отношений

Доходная часть местных бюджетов

В 2014 году фактическое поступление доходов местного бюджета с трансфертами в целом по республике составило 16 062,0 млн. сомов (план 16 121,6 млн. сомов), или план выполнен на 99,6 %.

Общий объем доходов местного бюджета без трансфертов составил 14 117,4 млн. сомов, или 99,7% к плану. В сравнении с показателем предыдущего года доходы возросли на 1 582,9 млн. сомов, или 12,6 %.

Объем налоговых доходов местного бюджета за 2014 год составил 11 693,7 млн. сомов (план 11 833,9 млн. сомов), или 98,8%. В сравнении с фактом 2013 года, налоговые доходы выросли на 1 265,7 млн. сомов, или 12,1 %.

Неналоговые доходы местного бюджета составили 2 423,7 млн. сомов, или 104,4% от плана. По отношению к уровню предыдущего года неналоговые доходы выросли на 317,2 млн. сомов, или 15,0%.

В настоящее время подавляющая часть айыльных округов и городов КР являются дотационными, проблемы пополнения доходной части местных бюджетов будут актуальны всегда.

Так, по подоходному налогу, уплачиваемому налоговым агентом, не во всех субъектах, формирующих местные бюджеты, полностью учитываются плательщики подоходного налога - физические лица, резиденты, нерезиденты и налоговые агенты.

В городах, районных центрах и др. населённых пунктах, а также на отдаленных пастбищах идет строительство кошар, домов, бань, кумысолечебниц и др. объектов, где физическими лицами оказываются строительные услуги для населения. Однако, из-за упущения в работе районных, городских налоговых служб, специалистов айыльных округов и др. органов, не облагается налоговая база в виде оказания услуг физическими лицами для населения.

Также, за пределами внимания остается налоговая база доходов перекупщиков сельскохозяйственной продукции, так как отдельная часть выращенной сельскими производителями, фермерами и крестьянами продукции перекупщиками вывозится за пределы республики.

В результате недостаточного контроля со стороны налоговых работников, специалистов айыльных округов, мэрии городов на местах, в местный бюджет недопоступают в виде подоходного налога большие суммы.

Во всех сельских местностях не облагаются налогом у источника доходов от отбираемых подземных вод, песков и гравия.

На местах отсутствуют данные по точной численности скота, учет численности скота не всегда соответствует действительности.

Расходная часть местных бюджетов

Местный бюджет за 2014 год (с учетом специальных средств) исполнен в сумме 15 848,2 млн. сомов (план 16 859,9 млн. сомов), или на 94,0 %.

По сравнению с предыдущим годом, расходы местного бюджета уменьшились на 4 885,0 млн. сомов, или 23,4%. По отношению к объему ВВП, расходы местного бюджета составили 4,0 процентных пункта (к объему ВВП в 2013 году - 5,9 %).

В 2014 году из республиканского бюджета были предусмотрены выравнивающие гранты в сумме 1 299,8 млн. сомов, фактическое исполнение составило 1 298,6 млн. сомов.

Также, в течение года дополнительно предусмотрены средства передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты в сумме 665,6 млн. сомов, в том числе:

- 202,9 млн. сомов на компенсацию в размере 50% при оплате за пользование электрической энергией согласно постановлению Правительства КР от 02.04.2010 года № 206 «О дополнительных мерах государственной поддержки лиц, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах»;

- 106,9 млн. сомов местному бюджету г.Ош согласно постановлению Правительства КР от 05.09.2011 года №530 "О передаче Ошского предприятия теплоснабжения ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" в муниципальную собственность мэрии г.Ош";

- 103,8 млн. сомов на оказание поддержки дотационным местным бюджетам в приобретении угля к осенне-зимнему отопительному сезону;

- 94,7 млн. сомов на заработную плату работникам прочих учреждений образования (музшколы, худ.школы, техникумы);

- 10,9 млн. сомов на повышение заработной платы соцработников согласно постановлению Правительства КР от 30.12.2013 года №713 “О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики "Об условиях оплаты труда некоторых категорий работников системы социальной защиты населения" ;

- 35,6 млн. сомов на приобретение газовых баллонов потребителей природного газа для Кара-Сууйского района и г.Ош согласно распоряжению Правительства КР от 19.08.2014 года № 33/р;

- 110,8 млн. сомов на другие расходы.

Фактическое исполнение по средствам передаваемым из республиканского бюджета в местные бюджеты, составило 646,0 млн. сомов.

Трансферты местным бюджетам

В соответствии с Законом КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» официальные трансферты предусмотрены на 2039798,7 тыс. сомов, с учетом изменений в сумме 1965388,4 тыс. сомов, в том числе выравнивающие гранты - 1299798,7 тыс. сомов, средства передаваемые по взаимным расчетам - 665589,7 тыс. сомов.

Выравнивающие гранты

В соответствии с постановлением Правительства КР от 16.06.2011 года №321 «Об утверждении Методики расчета выравнивающих грантов», размер выравнивающего гранта, согласно формуле расчета по местному бюджету, необходимого для выравнивания с учетом первой и второй частей, составляет 2523931,0 тыс. сомов, в том числе первая часть - 2 265 775,0 тыс. сомов и вторая часть - 258156,0 тыс. сомов.

Фактически в 2014 году выравнивающий грант распределялся по МСУ по расчету от суммы 1299798,7 тыс. сомов, предусмотренной Законом КР от 01.02.2014 года №10 «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016

годы», что меньше от максимального уровня (потребной суммы) на 1224132,3 тыс. сомов, что составляет 48,5 %.

Объем выравнивающих грантов для местных бюджетов на 2014 год определен Законом Кыргызской Республики от 30.12.2013 года «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» в сумме 1 299 798,7 тыс. сомов, в том числе в разрезе областей:

Ошская область – 368 016,7 тыс. сомов (28,3%);
Джалал-Абадская область – 299 704,6 тыс. сомов (23,0%);
Нарынская область – 220 709,0 тыс. сомов (17,0%);
Чуйская область – 120 299,2 тыс. сомов (9,2%);
Баткенская область – 106 903,6 тыс. сомов (8,2%);
Ысык-Кульская область – 105 700,6 тыс. сомов (8,1%);
Таласская область – 69 365,0 тыс. сомов (5,3%)

компенсационная часть городов Кок-Жангак и Айдаркен – 9100,0 тыс. сомов.

Фактически открыто кредита по выравнивающим грантам согласно утвержденному объему 1 299 798,7 тыс. сомов, кассовые расходы составили эту же сумму.

По сравнению с 2013 годом, выравнивающих грантов выделено больше на 603689,0 тыс. сомов (в 2013 году - 696109,7 тыс. сомов).

Средства передаваемые по взаимным расчетам из республиканского в местный бюджет

В соответствии с Законом КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики из республиканского бюджета местным бюджетам предусмотрены средства передаваемые в сумме 665589,7 тыс. сомов.

В 2014 году по решению Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша КР от 15.09.2014 года, до уточнения бюджета, профинансированы учреждения, содержащиеся за счет местного бюджета на 82271,2 тыс. сомов, в том числе:

- Мэрия г. Бишкек на приобретение мебели и оборудования: СШ № 60 - 320,0 тыс. сомов, ремонт здания стоматологической поликлиники №2 - 1500,0 тыс. сомов, текущий ремонт школ г. Бишкек - 9157,0 тыс. сомов;

- Мин-Кушский айыльный аймак Жумгалского района на приобретение землеройной техники - 2500,0 тыс. сомов;

- Фрунзенский айыл окмоту Панфиловского района для капитального ремонта здания СШ №2 в с. Чалдовар - 8535,1 тыс. сомов;

- Кара-Сууйский айыл окмоту Жайыльского района на погашение задолженности электроэнергии школы - 618,5 тыс. сомов;

- Мэрия г. Кок-Жангак на погашение задолженности электроэнергии - 1024,3 тыс. сомов;

- Ырдыкский айыльный аймак Жети-Огузского района на приобретение оборудования, мебели и инвентаря для СШ. Юсуф-Хазрета - 1800,0 тыс. сомов;

- Айыльный аймак Кутургу Тюпского района на приобретение оборудования, мебели и инвентаря для СШ им. Ш. Султанова - 1833,4 тыс. сомов;

- Кок-Жарский айыл окмоту Ноокатского района на приобретение здания для детского сада - 1000,0 тыс. сомов;

- Гулистанский айыл окмоту Ноокатского района на приобретение здания – 1500,0 тыс. сомов;

- Шекерский айыл окмоту Кара-Бууринского района на приобретение оборудования, мебели и инвентаря - 1700,0 тыс. сомов;

- Ак-Сууйский айыл окмоту Московского района на приобретение здания – 8500,0 тыс. сомов;

- Катта-Талдыкский айылыный округ Кара-Сууйского района на приобретение инвентаря и мебели для детского сада - 600,0 тыс. сомов;

- на приобретение угля и погашение задолженности по электроэнергии на 7860,1 тыс. сомов, в том числе: айыл окмоту Нарынской области - 166,0 тыс. сомов, Ошской области - 895,0 тыс. сомов и Баткенской области - 6799,1 тыс. сомов;

- Мэрия г. Нарын на погашение расходов по теплоэнергии - 20266 тыс. сомов;

- Мэрия г. Майлуу-Суу по теплоэнергии - 8958,6 тыс. сомов;

- Мэрия г. Сулюкта за уголь - 3476,2 тыс. сомов;

- Мэрия г. Исфана на приобретение угля - 1122,0 тыс. сомов.

При этом следует отметить, что по состоянию на 31.12.2014 года по Мэрии г. Исфана образовалась дебиторская задолженность по коммунальным услугам на 2067,3 тыс. сомов, в том числе по углю - 1958,8 тыс. сомов, что свидетельствует о финансировании свыше потребной суммы.

Вместе с тем, как выше отмечено, по айыл окмоту Баткенской области на погашение задолженности по электроэнергии выделено 6799,1 тыс. сомов, однако на конец 2014 года в результате финансирования свыше потребной суммы, образовались дебиторские задолженности по электроэнергии по 5 айыл окмоту на 576,5 тыс. сомов, в том числе айыл окмоту Кара-Булак - 129,4 тыс. сомов (выделено 924,2 тыс. сомов), Суу-Башы - 59,1 тыс. сомов (выделено 654,4 тыс. сомов), Дара - 120,4 тыс. сомов (выделено 1034,3 тыс. сомов), Ак-Сай - 260,9 тыс. сомов (выделено 247,1 тыс. сомов), Ак-Татыр - 6,7 тыс. сомов (выделено 111,1 тыс. сомов).

Средства передаваемые для абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, компенсации в размере 50% при оплате за пользование электрической энергией на бытовые нужды

В 2014 году средства передаваемые для абонентов, проживающих в тяжелых, неблагоприятных природно-климатических условиях высокогорья и отдаленных труднодоступных зонах, компенсации в размере 50% при оплате за пользование электрической энергией на бытовые нужды составили 202902,2 тыс. сомов, в том числе на погашение задолженности за 2013 год - 120000 тыс. сомов, из них в разрезе областей:

Нарынская область – 69 331,6 тыс. сомов (34,2%);

Баткенская область – 55 421,9 тыс. сомов (27,3%);

Ысык-Кульская область – 35 413,6 тыс. сомов (17,5%);

Ошская область – 28 437,3 тыс. сомов (14,0%);

Джалал-Абадская область – 10 471,2 тыс. сомов; (5,2%);

Таласская область – 2 179,6 тыс. сомов (1,1%);

Чуйская область – 1 647,0 тыс. сомов (0,8%).

Средства передаваемые из республиканского бюджета на приобретение угля

Средств передаваемых из республиканского бюджета на приобретение угля, профинансировано 103 830,9 тыс. сомов, в том числе по:

- Джалал-Абадской области - 22 612,8 тыс. сомов;

- Нарынской области – 22 362,2 тыс. сомов;

- Ошской области - 20 328,1 тыс. сомов;

- Баткенской области – 17 436,2 тыс. сомов;

- Чуйской области – 15 512,6 тыс. сомов;

- Таласской области - 4188,2 тыс. сомов;

- Иссык-Кульской области - 1390,8 тыс. сомов.

На конец 2014 года, после финансирования на приобретения угля по республике, образовалась дебиторская задолженность на 901,9 тыс. сомов, в том числе:

- по 3 айыл окмоту Баткенского района Баткенской области числится дебиторская задолженность за уголь всего на 547,5 тыс. сомов, из них по айыл окмоту Кыштут - 431,3 тыс. сомов, Дара -100,0 тыс. сомов и Ак-Сай -16,2 тыс. сомов;

- по 5 айыл окмоту Кара-Суйского района Ошской области 354,4 тыс. сомов, из них по айыл окмоту Катта-Талдык - 13,5 тыс. сомов, Кашкар–Кыштак -120,1 тыс. сомов, Кызыл-Суу-108,8 тыс. сомов, Нариман - 94,0 тыс. сомов и Сары-Колот -18,0 тыс. сомов.

Средства передаваемые из республиканского бюджета на основании постановления Правительства КР от 05.09.2011 года № 530 "О передаче Ошского предприятия теплоснабжения ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" при Министерстве энергетики и промышленности Кыргызской Республики в муниципальную собственность мэрии города Ош" составили 103900,0 тыс. сомов.

По состоянию на 01.01.2015 года задолженность по субсидии Министерства финансов перед Ошским муниципальным предприятием «Теплоснабжения» составляет 17935,4 тыс. сомов.

Стимулирующие гранты

Долевые (стимулирующие) гранты являются частью системы межбюджетных отношений, основанной на разграничении между государственными органами и органами МСУ, с одной стороны, функций и полномочий, с другой стороны, доходных источников для их реализации. Целевое предназначение долевых (стимулирующих) грантов должно определяться с учетом их роли в системе межбюджетных отношений.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете КР на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» по статье «Стимулирующие гранты» планировались средства в сумме 400,0 млн. сомов, фактически выделено 395,7 млн. сомов, или 98,9 %.

Комиссией Министерства финансов КР по рассмотрению заявок исполнительных органов местного самоуправления в 2014 году проведено 13 заседаний, на которых рассмотрено 464 новых проекта. Из них, для финансирования в 2014 году, отобрано 163 новых проекта на 328,5 млн. сомов и 146 переходящих проектов предыдущих лет на 67,2 млн. сомов.

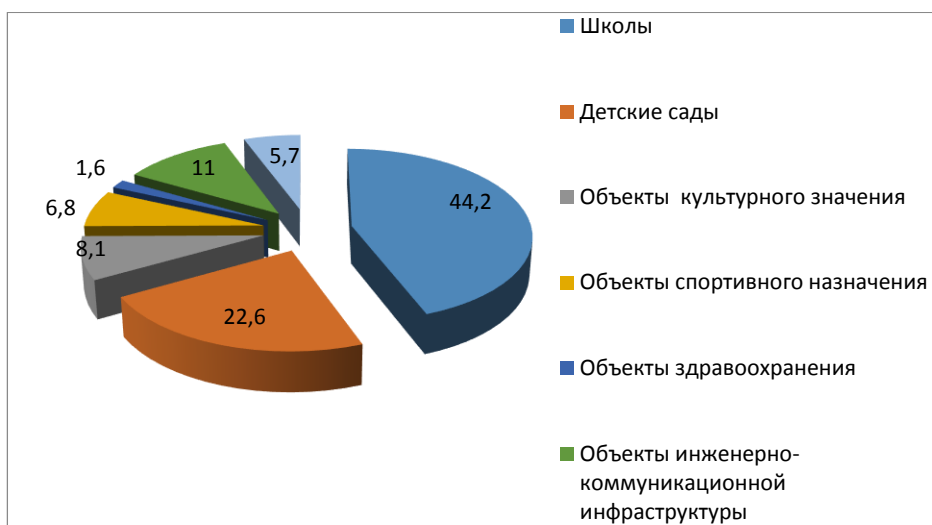
Всего из республиканского бюджета по статье «Долевые (стимулирующие) гранты» фактически осуществлено финансирование 309 проектов на 395,7 млн. сомов, из них завершены и профинансированы в полном объеме 239 проектов на 284,6 млн. сомов.

В 2013-2014 годы, в целях снижения количества незавершенных проектов, Министерством финансов в первоочередном порядке по статье «Стимулирующие гранты» осуществлялось финансирование переходящих проектов. Количество переходящих проектов составляло на начало: 2013 года 234 проекта на 116,6 млн. сомов; 2014 года 210 проектов на 88,5 млн. сомов; 2015 года 72 проекта на 37,0 млн. сомов.

Распределение долевых (стимулирующих) грантов в 2014 году по 309 проектам (по категориям) выглядело следующим образом:

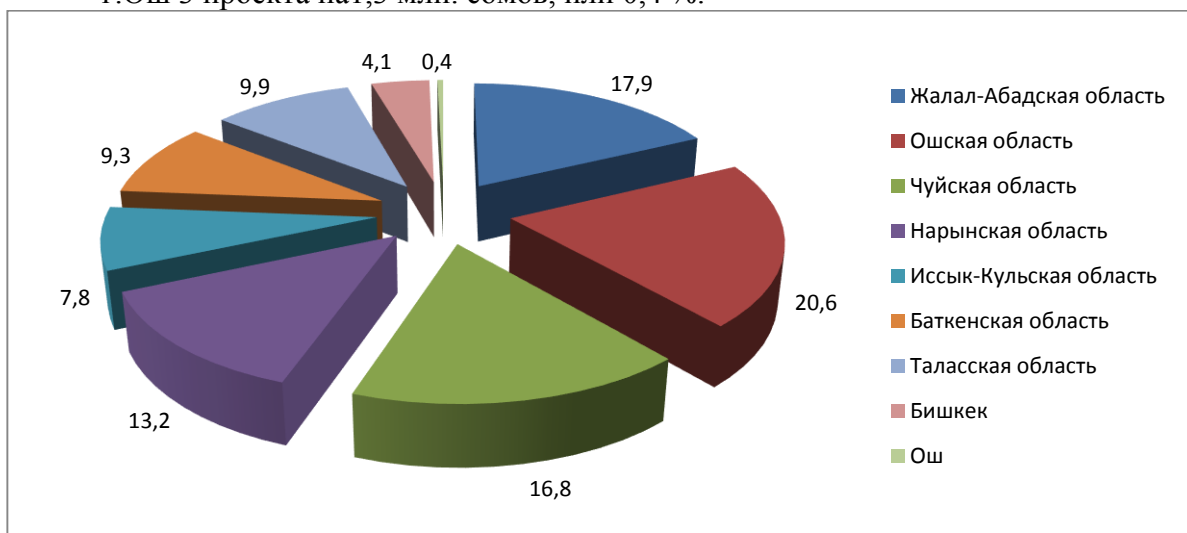
- школы 138 объектов – 175,1 млн. сомов, или 44,2 %;
- детские сады 62 объекта – 62 млн. сомов, или 22,6 %;
- объекты инженерно-коммуникационной инфраструктуры 31 проект – 43,5 млн. сомов, или 11 %;
- объекты культурного значения 26 проектов – 32,1 млн. сомов, или 8,1 %;
- объекты спортивного назначения 23 проекта – 26,6 млн. сомов, или 6,8 %;

- объекты административного значения и прочие 22 проекта – 22,7 млн. сомов, или 5,7% ;
- объекты здравоохранения 7 проектов – 6,4 млн. сомов, или 1,6 %.



Количество принятых в 2014 году к финансированию объектов от общей суммы финансирования по статье «Долевые (стимулирующие) гранты» составляло в:

- Ошской области 72 проекта на 81,7 млн. сомов, или 20,6 %;
- Жалал-Абадской области 54 проекта – 70,9 млн. сомов, или 17,9 %;
- Чуйской области 47 проектов – 66,6 млн. сомов, или 16,8 %;
- Нарынской области 34 проекта – 52,4 млн. сомов, или 13,2%;
- Таласской области 30 проектов – 39,1 млн. сомов, или 9,9%;
- Баткенской области 33 проекта – 36,7 млн. сомов, или 9,3%;
- Иссык-Кульской области 21 проект – 30,8 млн. сомов, или 7,8%;
- г.Бишкек 15 проектов на 16,2 млн.сомов, или 4,1%;
- г.Ош 3 проекта на 1,3 млн. сомов, или 0,4 %.



В целях совершенствования механизма предоставления и использования долевых (стимулирующих) грантов в 2015 году приняты новое Положение «Об отборе и

финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов» и Инструкция по подготовке и реализации проектов, утвержденные постановлением Правительства КР от 21.04.2015 года №230.

В новом положении Министерством финансов учтены предписания Счетной палаты по результатам предыдущих аудитов. Отбор долевых (стимулирующих) грантов в соответствии с новым порядком будет осуществляться на местном уровне комиссиями, в состав которых будут включаться представители неправительственных, общественных организаций. При этом определены измеримые критерии отбора проектов, которые обеспечат объективную работу комиссий.

В новом Положении изменены условия софинансирования проектов со стороны органов МСУ: их вклад определен в размере от 7 до 30% общей суммы проекта, и при этом он полностью вносится в денежной форме.

К примеру, в положении 2012 года, вклад заявителя в финансирование проекта составлял от 10 до 60% общей суммы проекта, и при этом разрешалось до 50% вклада предоставлять в виде материалов и трудовых ресурсов.

Согласно приказу Министерства финансов КР от 11.03.2014 года №33-п, расчет уровней бюджетной обеспеченности местных бюджетов для определения доли вклада органов МСУ в реализацию проектов утвержден следующим:

- 345 органов МСУ с уровнем бюджетной обеспеченности менее 100%, должны осуществить вклад не менее 10%;
- 120 органов МСУ с уровнем бюджетной обеспеченности от 100% до 300%, должны осуществить вклад не менее 20%;
- 19 органов МСУ с уровнем бюджетной обеспеченности не менее 300%, должны осуществить вклад не менее 60%. Разрыв вклада от 20% до 60% огромный.

Так, вклад по 309 проектам, профинансированным в 2014 году, составил 123,7 млн.сомов, из них трудовой вклад составил 15,1 млн.сомов, или 12,2% к объему общего вклада.

Анализ реализованных проектов показал, что органы МСУ, кроме вклада в реализацию проекта, несли расходы по найму соответствующих специалистов для подготовки и реализации проектов, которые не были учтены в сметной стоимости.

В целях улучшения качества проектов, согласно новому Положению, все расходы по найму соответствующих специалистов, которые будут сопровождать работу с начала подготовки и до завершения проектов будут включены в бюджет проекта и учитываться как вклад органов МСУ.

Инструкция по подготовке и реализации проектов определяет порядок заполнения, оформления и реализации проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов. Включение в ее состав 28 приложений, содержащих форматы документов, предоставляемых при подаче заявок и проектных предложений, а также отчетов по реализации проектов, направлено на облегчение процедуры подачи заявки на финансирование проекта.

В новом Положении определено, что за счет долевых стимулирующих грантов будет финансироваться реализация инфраструктурных проектов (строительство, реконструкция, благоустройство и капитальный ремонт муниципальной собственности).

Функции и полномочия, ответственность за исполнение которых возложена на органы местного самоуправления, определены в Законе КР «О местном самоуправлении». В статье 18 Закона, к ведению органов местного самоуправления отнесены 23 вопроса местного значения. При этом, как показывает анализ, реализация 16 из них, в той или иной мере связана с формированием и развитием социально-экономической инфраструктуры, что видно из таблицы:

Вопросы местного значения, требующие капитальных расходов на инфраструктуру

Вопросы местного значения	Примечание
- управление муниципальной собственностью	ремонт, реконструкция и строительство новых объектов муниципальной собственности требуют капитальных затрат
- снабжение питьевой водой населения	строительство, ремонт, расширение систем водоснабжения требуют капитальных затрат
- обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах	строительство, ремонт, расширение систем канализации и очистных сооружений требуют капитальных затрат
- обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах	строительство, ремонт, реабилитация муниципальных дорог требуют капитальных затрат
- организация освещения мест общего пользования	установка столбов, оборудования, осветительных приборов, систем безопасности, капитальный ремонт и др. требуют капитальных затрат
- обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг	благоустройство территории, установка ограждений и др. могут потребовать единовременных расходов
- благоустройство и озеленение мест общественного пользования	благоустройство территории, установка ограждений и др. могут потребовать единовременных расходов
- обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха	строительство, ремонт, благоустройство территории, установка ограждений и др. могут потребовать капитальных расходов
- организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов	приобретение техники, контейнеров, установка ограждений и др. требуют капитальных затрат
- обеспечение функционирования муниципального транспорта	оборудование остановок, разметка дорог, установка светофоров и др. требуют капитальных затрат
- контроль в области охраны и использования историко-культурного наследия местного значения	ремонт, реконструкция объектов историко-культурного наследия, благоустройство территории могут потребовать единовременных капитальных расходов
- организация и обеспечение работы библиотек местного значения	оснащение информационно-коммуникационными технологиями, ремонт, строительство зданий могут потребовать единовременных капитальных расходов
- размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта	приобретение оборудования с применением современных технологий может потребовать единовременных капитальных расходов
- создание условий для развития народного художественного творчества	обеспечение помещениями для проведения мероприятий может потребовать единовременных капитальных расходов
- создание условий для организации досуга	ремонт, реконструкция, строительство объектов, приобретение инвентаря, благоустройство территории могут потребовать капитальных расходов

- обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта	ремонт, реконструкция, строительство объектов, приобретение инвентаря могут потребовать капитальных расходов
---	--

Введение в новом Положении квоты по долевым (стимулирующим) грантам для районов и городов областного и республиканского значения позволило бы гарантировать органам МСУ городов областного и республиканского значения ежегодную финансовую помощь из республиканского бюджета на реализацию капитальных проектов в рамках их совместных инициатив с местным сообществом. Тогда как органы МСУ, подающие заявки на районном уровне, имеют возможность получения финансовой помощи для реализации их капитальных проектов на конкурсной основе.

В положении установлены следующие ограничения для участия органов местного самоуправления в конкурсе по отбору проектов:

- наличие незавершенного проекта, финансируемого за счет долевого (стимулирующего) гранта;
- наличие невыполненных обязательств по ранее заключенным соглашениям;
- наличие предписаний со стороны контролирующих, правоохранительных органов в отношении проектов, профинансированных за счет долевого (стимулирующего) грантов, о завышении стоимости выполненных работ и нецелевом использовании денежных средств;
- наличие судебных решений в отношении проектов, профинансированных за счет долевого (стимулирующего) грантов, о завышении стоимости выполненных работ и нарушении финансовой дисциплины.

Согласно Положению об отборе и финансировании проектов за счет долевого (стимулирующего) грантов, утвержденному постановлением Правительства КР от 21.04.2015 года №230, конкурсный отбор проектов осуществляется по 9 критериям. Однако критерии оценки проектных предложений, как и другие нормы нового положения, сориентированы на отбор проектов на районном уровне, где принимаются и рассматриваются заявки от разных органов местного самоуправления на конкурсной основе. *Отбор проектов на уровне городов областного и районного значения требует разработки и принятия отдельных процедур и критериев, поскольку все заявки будут приниматься от одного органа МСУ.*

Аудитом правильности составления актов выполненных работ подрядчиками на предмет соответствия СНиП, нормативам и расценкам, действующим на территории Кыргызской Республики, установлены завышения стоимости выполненных работ по 26 проектам на **1324,5 тыс.сомов**, в том числе в: *И.Осмонкулов а/о Таласского района - 293,4 тыс.сомов, Достукском а/о Ноокенского района - 173,7 тыс.сомов, мэрии г.Майли-Суу - 155,9 тыс.сомов, Гулистанском а/о Ноокатского района - 126,6 тыс.сомов, Сын-Ташском а/о Ысык-Атинского района - 115,6 тыс.сомов, Тоолосском а/о Ноокатского района - 92,3 тыс.сомов, Лейлекском а/о Лейлекского района - 91,7 тыс.сомов, Бакьянском а/о Кара-Бууринского района - 60,0 тыс.сомов, Ноокенском а/о Ноокенского района - 57,8 тыс.сомов, Чек-Абадский а/о Араванского района - 54,8 тыс.сомов, Ленинском а/о Алайского района Ошской области - 51,4 тыс.сомов, мэрии г.Сулукта Баткенской области - 51,3 тыс.сомов.*

В соответствии с постановлением Правительства КР от 30.05.2013 года № 302 «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», в целях дальнейшего совершенствования системы управления государственными расходами и обеспечения эффективности использования финансовых

ресурсов в секторе образования на основе стандарта бюджетного финансирования общеобразовательных организаций, с 1 августа 2013 года финансирование расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государственных организаций образования, финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, за исключением организаций образования г.Бишкек, переведено на финансирование из республиканского бюджета через централизованные бухгалтерии при районных и городских отделах (управлениях) образования Министерства образования и науки КР. Однако, детские музыкальные школы, школы искусств, ДЮСШ и Токмокский медицинский колледж из-за несвоевременно принятых мер не были переданы в соответствующие министерства и ведомства.

Согласно ст.20 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», при составлении республиканского и местных бюджетов принимаются только те расходы, которые вытекают из выполнения функций и задач государства и местного самоуправления. В этих целях проводится оценка необходимости расходов, проверка наличия проектов и обоснованных расчетов к сметам затрат.

При этом, в нарушение вышеуказанного закона по детским музыкальным школам, школам искусств отсутствуют сметы расходов и расчеты к ним. В результате этого, должностные оклады работников детских музыкальных школ и школ искусств установлены по усмотрению их директоров в нарушение постановления Правительства КР от 19.01.2011 года №18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций».

В 2014 году должностные оклады работников детских музыкальных школ и школ искусств были завышены на **990,9 тыс. сомов**. Кроме того, в нарушение данного постановления Правительства КР, директорам и заместителям директора надбавки за стаж педагогической работы выплачивались как за основную должность, так и за преподавательскую работу, где в 2014 году директорам и их заместителям необоснованно выплачены надбавки за стаж педагогической работы на **230,2 тыс.сомов** (с учетом выплат в Соцфонд).

Аудит деятельности Управления методологии внутреннего аудита и бухгалтерского учета и Отдела внутреннего аудита

Согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 114 года «Вопросы Министерства финансов Кыргызской Республики», Министерство финансов Кыргызской Республики является уполномоченным государственным органом в области внутреннего аудита и осуществляет разработку методологии внутреннего аудита, разработку Стандартов на основе международных профессиональных стандартов внутреннего аудита, мониторинг за соблюдением службами внутреннего аудита Стандартов, оказывает консультационную помощь службам внутреннего аудита в соответствии с их запросами, осуществляет координацию деятельности по обучению и профессиональному развитию внутренних аудиторов, подготовку и предоставление ежегодного отчета о деятельности служб внутреннего аудита Правительству Кыргызской Республики.

Среднесрочным планом действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.10.2012 г. № 675, определены задачи по реализации и совершенствованию законодательства и методологии внутреннего аудита, созданию служб внутреннего аудита в государственных органах.

В 2014 году функция внутреннего аудита внедрена в 12 министерствах и 7 ведомствах, на уровне органов местного самоуправления подразделения внутреннего

аудита не созданы. Уровень внедрения служб внутреннего аудита из общего числа государственных органов и учреждений Кыргызской Республики составляет 44%.

В целях обеспечения функциональной независимости служб внутреннего аудита, определения стратегии развития внутреннего аудита был создан Совет по внутреннему аудиту, который является консультативно-совещательным органом

В 2014 году было проведено 2 заседания Совета, где рассмотрен отчет о развитии системы внутреннего аудита в государственных органах и учреждениях Кыргызской Республики за 2013 год и было рекомендовано:

- Министерству финансов как уполномоченному государственному органу в области внутреннего аудита:

- развивать систему профессионального обучения внутренних аудиторов в целях повышения потенциала сотрудников служб внутреннего аудита министерств и ведомств, как важного элемента эффективности выполнения функций по внутреннему аудиту и повышения качества отчетов по аудиту;

- осуществлять мониторинг за соблюдением службами внутреннего аудита стандартов внутреннего аудита и проводить оценку служб внутреннего аудита.

- Руководителям объектов внутреннего аудита:

- обеспечить адекватное функционирование служб внутреннего аудита;

- организовать выполнение годового плана службами внутреннего аудита и обеспечить финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения планов аудита;

- исключить практику привлечения внутренних аудиторов для проведения специальных расследований и выполнения работы не соответствующую их функциям;

- предусмотреть мероприятия по снижению текучести подготовленных специалистов.

- Службам внутреннего аудита:

- составлять риск-ориентированные планы аудита, определяющие приоритеты внутреннего аудита поставленными стратегическими задачами объектов внутреннего аудита.

Вместе с тем, в 2014 году не решены проблемы, связанные с текучестью кадров в результате структурных изменений, проводимых руководителями государственных органов и учреждений Кыргызской Республики. Специалистов служб внутреннего аудита, получивших знания и опыт по методологии внутреннего аудита сокращают или переводят в другие структурные подразделения. Происходит новый набор специалистов, не имеющих знаний и навыков по методологии внутреннего аудита. Такая практика влечет за собой дополнительные расходы на обучение вновь принятых специалистов.

Министерством финансов КР в 2014 году было израсходовано 3762,4 тыс. сомов грантовых средств на обучение специалистов служб внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики.

Так, специалисты службы внутреннего аудита Министерства внутренних дел Кыргызской Республики, прошедшие обучение и стажировку внутри страны и в Республике Болгария, в декабре 2014 года были уволены или переведены в другие структурные подразделения. В январе 2015 года сотрудники службы внутреннего аудита Министерства внутренних дел Кыргызской Республики были укомплектованы в новом составе, которые не имеют достаточных навыков по внутреннему аудиту, для чего потребуются дополнительные затраты на их обучение.

В Министерстве обороны Кыргызской Республики в 2014 году на 90% был обновлен штатный состав сотрудников Управления внутреннего аудита. Вновь принятые сотрудники не имеют достаточных навыков для работы в качестве внутренних аудиторов, что также потребует дополнительных финансовых ресурсов для проведения обучения.

К министерствам, имеющим службу внутреннего аудита в количестве одной штатной единицы относится Министерство юстиции Кыргызской Республики, в системе которого имеются 10 подведомственных организаций, служба внутреннего аудита не создана.

В системе Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики, имеющего 322 подведомственных организации, служба внутреннего аудита состоит из двух штатных единиц, Министерстве труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики, имеющих 178 подведомственных организаций, служба внутреннего аудита состоит из трех штатных единиц, Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики, в системе которого имеются 136 подведомственных организаций, служба внутреннего аудита состоит из четырех штатных единиц, Министерстве образования и науки Кыргызской Республики, в системе которого 635 подведомственных организаций, служба внутреннего аудита состоит из трех штатных единиц.

Такое положение, связанное с небольшой численностью сотрудников служб внутреннего аудита и большим количеством подведомственных организаций не дает возможности охватить все аудитом и влияет на надлежащее выполнение их функциональных обязанностей. Также это отражает отсутствие заинтересованности со стороны руководителей министерств и ведомств в эффективной реализации функции внутреннего аудита.

Стратегические планы служб внутреннего аудита у большинства министерств и ведомств были составлены без должного применения методологии оценки риска согласно Руководству по внутреннему аудиту.

В 2014 году у трех министерств (Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР, Министерство финансов КР, Министерство социального развития КР) и двух ведомств (Социальный фонд КР, Национальная гвардия КР) отсутствовали утвержденные стратегические планы внутреннего аудита.

На содержание 19 служб внутреннего аудита (87 внутренних аудиторов), функционирующих в государственных органах и учреждениях Кыргызской Республики из республиканского бюджета за 2014 год было направлено 35,7 млн. сом.

По результатам деятельности служб внутреннего аудита выявлено финансовых и иных нарушений всего на 1 450,8 млн. сом, из которых было восстановлено в бюджет 7,3 млн.сом, что составляет только 0,5%, передано в правоохранительные органы материалов на общую сумму 104,8 млн.сом.

В соответствии с приказом министра финансов Кыргызской Республики от 22.09.2014 года №326 «Об изменении структуры» Управление внутреннего аудита и противодействия коррупции было разделено на 2 самостоятельных отдела. В настоящее время отдел внутреннего аудита функционирует с численностью в количестве 5 единиц и непосредственно подчиняется министру финансов Кыргызской Республики.

Задачами отдела внутреннего аудита являются:

- обзор и оценка системы внутреннего контроля объекта внутреннего аудита и предоставление руководителю объекта внутреннего аудита отчетов и рекомендаций по улучшению деятельности;

- разработка и предоставление для утверждения руководителю объекта внутреннего аудита стратегических, долгосрочных и годовых планов аудита, а также планов профессионального обучения внутренних аудиторов.

Однако, согласно представленной информации за 2014 год, стратегический и долгосрочный план не составлены, в годовом плане предусмотрены не все функции. В частности, не проведен аудит и не дана оценка управленческой деятельности структурных подразделений центрального аппарата и подведомственных подразделений Министерства финансов КР, т.е. отдел ограничивался проведением аудита финансовой отчетности

территориальных и подведомственных учреждений МФКР и проведением служебных расследований.

В 2014 году расходы на содержание отдела внутреннего аудита составили 4 285,7 тыс. сом, или увеличились по сравнению с 2013 годом на 241,0 тыс.сом.

За 2014 год отделом внутреннего аудита выявлено финансовых нарушений на 224,2 млн.сом, в том числе нецелевые расходы – 120,3 млн.сом, необоснованные выплаты – 92,1 млн.сом, другие финансовые нарушения – 11,8 млн.сом, из общей суммы восстановлено всего 7,5 млн.сом, или 3,3%.

Аудит деятельности Государственного фонда развития экономики при Министерстве финансов Кыргызской Республики (ГФРЭ)

В соответствии с пунктом 18 Положения «О Государственном фонде развития экономики при Министерстве финансов Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года №114 «Вопросы Министерства финансов Кыргызской Республики», источниками финансирования Фонда являются отчисления в размере семи процентов от денежных средств, возвращаемых в республиканский бюджет, путем их прохождения через систему казначейства и банковские учреждения по ранее выданным бюджетным ссудам и иностранным кредитам.

Возвращаемые в республиканский бюджет заемные средства Минфином учитываются в следующих категориях:

– **доходная часть** – средства, выплаченные хозяйствующими субъектами в виде вознаграждения за пользование кредитными средствами (проценты) и начисленные финансовые санкции за нарушение графика погашения, размеры которых установлены в долговых обязательствах;

– **ресурсная часть** – основная сумма задолженности, возвращаемая в республиканский бюджет.

Во избежание уменьшения ресурсной части республиканского бюджета, в 2014 году отчисления в размере семи процентов не производились от сумм возвращенных основных задолженностей по бюджетным ссудам и иностранным кредитам, выданным без начисления процентов за пользование, от ОАО «Кыргызгаз», ГП «Кыргызжилкоммунсоюз», Гендирекции по восстановлению и развитию городов Ош и Жалал-Абад, коммерческих банков по проекту ДКФ-1 и 2, грантов иностранных доноров, рекредитованных Правительством Кыргызской Республики.

По источникам формирования задолженности установлено следующее:

-по иностранным кредитам рекредитовано 83 115 318,0 тыс. сомов, из них фактически освоено 65 780 767,9 тыс. сомов, возвращено 26 659 929,9 тыс.сомов и остаток по иностранным кредитам 44 110 060,4 тыс.сомов, с просроченной суммой задолженности 2 478 741,6 тыс.сомов;

-по бюджетным ссудам рекредитовано 14 098 193,2 тыс. сомов, где фактически освоено 13 107 984,4 тыс.сомов, возвращено 6 836 346,9 тыс.сомов, остаток составляет 6 990 673,5 тыс. сомов с суммой просроченной задолженности 1 704 460,0 тыс. сомов;

-по грантам Правительств Японии, Китая, Швейцарии фактическая сумма по договору составляет 3 171 370,6 тыс.сомов, освоено 3 163 802,7 тыс. сомов, возвращено 1 772 959,4 тыс. сомов, остаток задолженности 1 910 957,6 тыс. сомов, с просроченной задолженностью в сумме 623,0 млн. сомов.

Как показывает анализ задолженности по отраслям экономики, значительную долю занимают предприятия энергетической отрасли, что составляет 68,8% от объема

освоенной задолженности. Следует отметить, что увеличение объема задолженности энергетических предприятий в последующем может повлечь невозврат государственных заемных средств.

Необходимо отметить фактические данные по категориям отраслей «Здравоохранение» и «Машиностроение», так как за весь период по данным категориям обеспечен возврат только на 211 435,9 тыс.сом, при фактическом получении 1 542 376,6 тыс.сомов.

По показателям данных агропромышленного комплекса установлено, что сумма по договорам составляет 5 474 869,8 тыс. сомов, из них фактически освоено 5 066 287,7 тыс. сомов, возвращено 2 483 999,6 тыс. сомов, остаток задолженности составляет 3 238 838,6 тыс.сомов, в том числе с просроченной задолженностью - 2 293 010,1 тыс. сомов.

В соответствии с постановлением Правительства КР от 25 февраля 2014 года №101 «О внесении изменений в постановление Правительства КР от 13.11.2012 года №771 «Об оказании государственной поддержки сельским товаропроизводителям Кыргызской Республики путем изменения условий погашения задолженности по государственным заемным средствам», продлены сроки погашения задолженности для сельских товаропроизводителей по 1962 кредитным договорам на сумму 555 437,4 тыс.сомов. Следует отметить, что сроки пролонгированы и для тех заёмщиков, которые с момента получения кредита вообще не производили его оплату.

Просроченная задолженность по состоянию на 01.01.2015 года составила **5 574 920,8 тыс. сомов** и увеличилась по сравнению с началом 2014 года на 768 637,5 тыс. сомов (4 806 283,3 тыс. сомов), в том числе по бюджетным ссудам и иностранным кредитам **5 011 939,0 тыс. сомов** (89,9% от общей просроченной задолженности), из них:

- по предприятиям промышленности - 3 436 988,2 тыс. сомов (68,6%);
- по предприятиям АПК – 1 574 950,9 тыс. сомов (31,4%).

Из общей суммы задолженности, проблемной для взыскания является сумма 3 341 529,8 тыс. сомов, с высокой степенью риска сумма 748 561,0 тыс. сомов, что составляет 81,6 % от общей задолженности.

В 2014 году установлено оформление и размещение государственных заемных средств по следующим отраслям:

- по агропромышленному комплексу- 269 367,7 тыс. сомов;
- по промышленному комплексу - 12 078 770,5 тыс. сомов.

Часть кредитов выдана на реализацию инфраструктурных проектов систем жизненного обеспечения населения республики, в том числе на: ремонт и строительство дорог, установку систем водоснабжения и мелиорации, прохождение отопительного сезона, строительство высоковольтных линий электропередач и подстанций, а также модернизацию тепловой электроцентрали, которые не приносят прямой экономической прибыли, а служат для обеспечения потребности населения республики.

В этой связи, аудит считает необходимым урегулировать вопрос трансформации заемных средств из категории кредитов в категории капитальные вложения или дотации государства.

Ежегодное выделение кредитных средств предприятиям энергетического сектора идет в нарушение основных принципов кредитования (обеспеченность, срочность, платность).

Так, Минфином в соответствии с решениями Правительства КР, оформлены для ОАО «Электрические станции»:

- долговое обязательство от 08.08.2014 года №19-05/33 на сумму 772 216,3 тыс. сомов на погашение кредита перед ЕБР;
- кредитный договор на сумму 386,0 млн. долларов США (22 730 189,0 тыс.сомов по курсу на 31.12.2014г.) для модернизации тепловой электроцентрали ТЭЦ г. Бишкек;

- долговое обязательство от 12.08.2014 года №19-05/36 на 3300,0 тыс. сомов для ремонта квартальных сетей семи домов в г. Ош по ул. Салиева;

- долговые обязательства от 26.11.2014 года №19-05/54 и от 27.11.2014 года №19-05/56:

- для оплаты стоимости электрической энергии, импортируемой из Республики Казахстан в Кыргызскую Республику на 2 200 000,0 тыс. сомов и для приобретения топлива на ТЭЦ города Бишкек и ТЭЦ города Ош на 750 000,0 тыс. сомов.

Следует отметить, что на 01.01.2015 года всего активы ОАО «Электрические станции» составили 29 496 100,0 тыс. сомов, а его задолженность перед ГФРЭ - 21 965 600,0 тыс. сомов.

Таким образом, на долю задолженности ОАО «Электрические станции» от совокупных активов приходится 74,5%, что свидетельствует о высоком уровне кредитного риска.

Кроме того, наращивание ОАО «Электрические станции» рекредитованных средств идет в разрез с нормами ст.15 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в части размещения заемных средств, так как ссуды и кредиты, выдаваемые предприятиям, организациям и другим хозяйствующим субъектам из республиканского бюджета, предоставляются при условии выполнения ими обязательств по уплате процентов и сумм в погашение ранее предоставленных кредитов.

В 2014 году Правительством КР применялась практика выдачи заемных средств *без залогового обеспечения для финансовых коммерческих кредитных учреждений*, что обеспечивает коммерческим структурам доходность от рекредитования заемных средств, но при этом не учитываются интересы государственного бюджета.

Так, в 2014 году получены кредиты:

- ЗАО МКК "ФИНКА" на 180 418,7 тыс. сомов;

- ЗАО МФК "Бай-Тушум и Партнеры" на 72 726,8 тыс. сомов;

- ЗАО МФК "Финансовая Группа Компаньон" на 7 272,6 тыс. сомов;

- ОсОО МКК "Фронттиэрс" ("FRONTIERS") на 36 363,3 тыс. сомов;

- ОАО "Коммерческий банк Кыргызстан" на 72 721,8 тыс. сомов;

- ЗАО "Кыргызский инвестиционно-кредитный банк" на 107 541,9 тыс. сомов и т.д.

На 01.01.2015 года *по грантам Правительства Японии* числится задолженность на общую сумму 611 629,9 тыс. сомов, в том числе:

- по выданной технике на 417 163,6 тыс. сомов (срок возврата 2016-2018 годы);

- по семенам сельхозкультур на 194 466,3 тыс. сомов (сроки возврата пролонгированы до 2025 года).

Наиболее проблемной к возврату является задолженность:

- Министерства сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики по кредитам, полученным в 1996-1998 годах по I, II и III непроектным грантам, выданным хозяйствующим субъектам республики в виде товарных кредитов минеральными удобрениями, дизельным топливом, сельхозтехникой на 204 410,8 тыс. сомов. Из полученных средств Минсельхозом погашено 46 974,4 тыс. сомов, остаток задолженности составляет 157 436,4 тыс. сомов, вся сумма считается просроченной;

- Открытого акционерного общества «Лизинговая Компания Кыргызайылтехсервис», которой предоставлено кредитов на 160 571,4 тыс. сомов, из них погашено 80 848,9 тыс. сомов, остаток задолженности составляет 94 252,0 тыс. сомов (основной долг - 79 781,7 тыс. сомов и штрафы - 14 470,2 тыс. сомов), вся задолженность считается просроченной.

В связи с уклонением ОАО «ЛК Кыргызайылтехсервис» от погашения задолженности, судом от 02.08.2006 года взыскано просроченной задолженности с ОАО «ЛК Кыргызайылтехсервис» в пользу ГФРЭ в сумме 99 308,2 тыс. сомов.

В настоящее время по решению Правительства Кыргызской Республики создана межведомственная комиссия для проведения реорганизации предприятия.

По грантам Правительства КНР получено кредитов на 369 442,3 тыс. сомов, с условием возврата до 2016 года, из них погашено 271 069,7 тыс. сомов. На 01.01.2015 года остаток задолженности составлял 107 379,9 тыс. сомов, из них:

- по основной сумме 99 929,4 тыс. сомов;
- по штрафам 7 450,5 тыс. сомов.

Просроченная задолженность на 01.01.2015 года составила 29 964,5 тыс. сомов, из которой 39,2 %, или 11 762,4 тыс. сомов приходится на ГП «Кыргызресурсы», по которой вынесено решение суда от 03.11.2014 года на взыскание задолженности.

Учитывая, что условиями выделения данных кредитов является обеспечение исполнения обязательств только полученной по кредиту сельскохозяйственной техникой, данные кредиты являются наиболее проблемными по их возврату в связи с амортизацией принятой в залог сельхозтехники.

Аудит отмечает, что Правительством КР при размещении заемных средств не рассмотрен вопрос амортизационных отчислений на долгосрочной перспективе предмета залога как кредитного объекта, в связи с чем существует риск не полного возврата государственных заемных средств.

Согласно представленным материалам, в связи с ненадлежащим исполнением обязательств заемщиками, ГФРЭ направил в 2014 году 563 исковых заявления на 453,8 млн. сомов, из которых:

- по 93 вынесены судебные решения в пользу ГФРЭ на сумму 106,7 млн. сомов;
- 143 субъектами в ходе судебных разбирательств погашена задолженность на сумму 9,0 млн. сомов;
- 225 субъектов, в ходе судебных разбирательств заключили дополнительные соглашения о реструктуризации задолженности до 1 января 2025 года на сумму 267,5 млн. сомов;
- 102 исковых заявления на сумму 70,6 млн. сомов находятся на стадии рассмотрения в различных судебных инстанциях республики.

В производстве по взысканию задолженности имеются крупные судебные разбирательства в части взыскания задолженности на сумму 1760,0 млн. сомов по следующим предприятиям:

1. ОАО "Фармация" по двум кредитам на сумму 113, 6 млн. сом;
2. ОАО «Иссык-Куль - Фармация" по двум кредитам на сумму 32, 3 млн. сом;
3. Иссык-Кульская областная государственная администрация на сумму 9,4 млн. сом;
4. ЗАО "Айдан Фарма" на сумму 373,5 млн. сом;
5. Фонд по управлению государственным имуществом при ПКР на сумму 5,0 млн. сом;
6. ОАО «ККСК» на сумму 473,8 млн. сом;
7. Минпром на сумму 57,5 млн. сом;
8. Машино-испытательная станция (МИС) на сумму 228,5 млн. сом;
9. Государственная регистрационная служба при ПКР на сумму 36,9 млн. сом;
10. ОАО «Агропродкорпорация» на сумму 395,0 млн. сом и др.

В целях обеспечения исполнения обязательств по возврату заемных средств Фондом в 2014 году оформлено 499 договоров о залоге на общую сумму 889,5 млн. сомов, из них:

- по промышленному сектору - 12 договоров на сумму 668,9 млн. сомов;

- по агропромышленному комплексу - 487 договоров на сумму 220,6 млн. сомов.

Следует отметить, что Минфином, а также другими министерствами, при внесении вопроса реструктуризации кредитов и бюджетных ссуд, не в полной мере соблюдаются условия вышеуказанного Положения и допускается пролонгация сроков хозяйствующим субъектам республики, что создает риск несвоевременного погашения задолженности.

Кроме того, в соответствии с пунктом 29 Положения «О порядке выделения, учета и обеспечения возврата государственных заемных средств», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18.11.2014 года № 656, функции по осуществлению контроля за целевым использованием и своевременным возвратом государственных заемных средств, также возложены на глав местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления, которые непосредственно занимаются распределением товарных ресурсов среди сельских товаропроизводителей на местах.

Всего за 2014 год по выданным бюджетным ссудам и иностранным кредитам возвращены 2 733 877,8 тыс.сомов, из них 703 328,0 тыс. сомов не облагались семи процентными отчислениями на содержание ГФРЭ, поскольку поступили от вышеуказанных заемщиков.

За 2014 год начисленные семь процентов на содержание ГФРЭ составили всего 142 105,7 тыс.сомов, фактически получено на счет ГФРЭ - 139 574,9 тыс.сомов, в том числе от возврата процентных сумм 68 418,2 тыс.сомов (977 403,2 тыс.сомов *7%) и штрафных сумм 297,0 тыс.сомов (4242,9 тыс.сомов*7%).

Таким образом, Положение «О Государственном фонде развития экономики при Министерстве финансов Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 года №114 «Вопросы Министерства финансов Кыргызской Республики» в ГФРЭ толковалось произвольно.

Данный факт подтверждают многочисленные выводы аудитов Счетной палаты КР о необходимости содержания данного органа за счет республиканского бюджета и учета всех взимаемых им денежных средств в доходной части бюджета государства.

В связи с чем, аудит отмечает, что отчисленные на содержание ГФРЭ от поступивших процентов и штрафов по ранее выданным кредитам, в нарушение Положения, 68715,2 тыс.сомов подлежат перечислению в доход республиканского бюджета.

Заключение

1. По результатам предыдущего аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2013 год, остались не исполненными пункты предписания Счетной палаты в части внесения уточнений в закон о республиканском бюджете на 2014 год в связи с наличием неиспользованных ресурсов на конец 2013 года на дополнительных счетах в сумме 78,8 тыс.долл.США, 7086,4 тыс.Евро и 1 927 059,3 тыс.сомов, а также остатков бюджетных средств в казначействе, за вычетом оборотной кассовой наличности, в сумме 2 470,3 млн.сомов и остатков средств бюджетных учреждений на счетах в коммерческих банках в сумме 35,3 млн.сомов.

2. Не в полной мере реализуется Среднесрочный план действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденный постановлением Правительства КР от 03.10.2012 года №675:

- не принят Бюджетный кодекс - основной документ, регулирующий правовые отношения, возникающие в сфере управления государственными финансами;

- не созданы базы данных по формированию бюджета и внесению в него изменений, количеству сотрудников бюджетных организаций и фонду их оплаты труда;

- не регламентированы изменения в процедуры, регулирующие формирование, утверждение и исполнение смет по специальным средствам бюджетных учреждений в целях их усовершенствования;

- не внедрена программная классификация;

- не создана база данных по доходной части бюджета, интегрированная с базами данных Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики и Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики;

- отсутствуют регламент взаимодействия структурных подразделений министерства в бюджетном процессе, единая унифицированная формула и порядок расчета доходов местных бюджетов.

3. Неполноценно проводится оценка имеющихся финансовых, административных и человеческих ресурсов при разработке Среднесрочного прогноза бюджета, стратегические приоритеты при этом не находят своего исполнителя. Прослеживается низкая эффективность исполнения государственного бюджета Кыргызской Республики в связи с реализацией многочисленных задач, заложенных в государственных стратегиях; несовершенством нормативной правовой базы, регулирующей бюджетную сферу; не развитостью системы оценки результатов деятельности госорганов и соответствующего их мониторинга и др.

4. В отсутствии конкретной увязки со Среднесрочным прогнозом бюджета прогнозируются доходы, основываясь на фактических сборах за предыдущие годы и ожидаемых поступлениях. Среднесрочный прогноз бюджета не используется в качестве инструмента управления государственными финансами, позволяющего Правительству Кыргызской Республики иметь представление о будущих объемах ресурсов, четко определить приоритетные направления деятельности. Отклонение данных, заложенных в СПБ и Законе о республиканском бюджете на 2014 год, составило более 8%, в связи с завышенными макроэкономическими прогнозами.

5. Наблюдается низкая предсказуемость бюджета, усугубляемая отсутствием единой методики для прогнозирования доходов, регламентированного перечня информации, используемой в процессе прогнозирования бюджетных доходов, слабым межведомственным взаимодействием.

6. Недостаточно изучаются и анализируются проекты бюджетов министерств и ведомств при составлении прогноза бюджета. В результате первоначально Законом о республиканском бюджете на 2014 год, по сравнению с СПБ, общие доходы занижены на 15,3 млрд.сомов, в уточненном бюджете на 5,5 млрд.сомов; официальные трансферты завышены уточненным бюджетом на 2,7 млрд.сомов.

7. Не спрогнозированы основные факторы внешнеэкономической деятельности, значительно влияющие на внешнюю торговлю в среднесрочной перспективе, как присоединение Кыргызстана к Таможенному союзу.

8. В настоящее время существуют коллизии в нормативно-правовом регулировании неналоговых доходов, хотя основополагающим документом является Закон КР «О неналоговых платежах», отдельные положения которого не отвечают требованиям настоящего времени и соответственно не работают.

9. Согласно Закону КР «О неналоговых платежах», контроль за правильностью и своевременностью уплаты неналоговых платежей в бюджет осуществляют налоговые органы, однако на деле ГНС работает только в роли статиста, ведущего учет поступивших сумм, что в сущности дублирует работу казначейства. Как следствие, в налоговых органах отсутствует информация о начисленных суммах платежа и возможность контролировать уплату.

10. Отмечается несоответствие данных по доходам от отдельных видов услуг по казначейскому отчету в сравнении с представленными аудиту данными министерств и

ведомств. В результате присутствует риск не полного поступления в бюджет неналоговых и других платежей, подлежащих прямому перечислению в доход республиканского бюджета.

11. Бюджетная классификация не содержит кодов элементов учета отдельных услуг, включенных в Реестр государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10.02.2012 года №85.

12. Не осуществлены мероприятия по финансированию пилотных министерств и ведомств в соответствии с одобренным программным бюджетом на 2014-2016 годы и подготовке отчетности по исполнению программных бюджетов пилотных участников.

13. В разрез статьи 42 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете на 2014 год внесены практически по завершению бюджетного года – 31 декабря 2014 года.

14. Несмотря на ежегодные рекомендации Счетной палаты Кыргызской Республики о включении в бюджет имеющихся нераспределённых ресурсов, Министерством финансов системно, не в полном объеме отражаются поступившие, а также имеющиеся остатки ресурсов и доходов. На конец 2014 года остались неиспользованными ресурсы в размере 100 588,1 тыс.долл.США, 8 335,7 тыс.Евро и 2 360,5 млн.сомов. Кроме того, при формировании ресурсной части республиканского бюджета не учтены остатки на счетах бюджетных учреждений в коммерческих банках, составившие на конец 2014 года в сумме 335,4 млн. сомов.

15. Не выполнены утвержденные параметры республиканского бюджета по расходной части. Допущено недофинансирование защищенных статей республиканского бюджета на 198,9 млн. сомов, образование обязательств бюджетных учреждений по заработной плате на 131,4 млн. сомов.

16. Укрупненное финансирование основных расходов республиканского бюджета осуществлялось по социально ориентированным разделам, тогда как на развитие реального сектора предусматривается недостаточно средств, что ведет к снижению темпов роста экономики и ослаблению инвестиционных возможностей республики.

17. Предоставленные права Министерству финансов по перераспределению ассигнований дают возможность многократно производить изменения параметров бюджетов между министерствами и ведомствами в течение года.

18. Из-за несоответствующей работы управлений Министерства по исполнению статьи 20 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», касающейся обеспечения контроля за составлением и представлением реальных расчетов, завышение уточненных плановых показателей по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд» составило 120,9 млн. сомов, что привело к увеличению расходной части республиканского бюджета на 2014 год и допущению нарушений бюджетными учреждениями в части необоснованных выплат вознаграждений за счет излишне предусмотренных средств.

19. Отсутствует регламентированная процедура согласования и уточнения смет расходов специальных средств с министерствами и ведомствами, включающая сроки рассмотрения смет, оформления справок- уведомлений и др., что является препятствием для бюджетных учреждений в части своевременного использования специальных средств для решения уставных задач.

20. По данным отчетов по спецсредствам за 2014 год 34 министерствами и ведомствами получены сверхсметные доходы на общую сумму 365627,2 тыс.сомов, из которых на начало аудита в бюджет перечислено 4056,1 тыс.сомов, в ходе аудита взыскано 108616,3 тыс.сомов.

21. Установленные положениями о соответствующих министерствах и ведомствах,

а также отдельными постановлениями Правительства КР и другими нормативными правовыми актами направления в использовании средств от предоставления платных услуг противоречат Закону Кыргызской Республики «О неналоговых платежах», где предусмотрено, что платежи полностью перечисляются в доход республиканского бюджета.

22. Министерствами и ведомствами (уполномоченными органами), осуществляющими функции государственного надзора по проведению проверок субъектов предпринимательства и лицензирования, в противоречие пункту 4 постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года № 473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики», запрещающего осуществлять набор штатных работников с содержанием их за счет специальных средств или иных источников финансирования, в 2014 году произведены расходы из специальных средств по статье «Заработная плата» на сумму 266,3 млн.сомов и «Взносы в Соцфонд» на сумму 44,8 млн.сомов, всего на 311,1 млн.сомов.

23. ***По аудиту планирования и исполнения расходов в разрезе министерств и ведомств:***

Министерство транспорта и коммуникаций КР

- Вследствие отсутствия законодательной основы порядка формирования титульных списков, Министерством транспорта и коммуникаций КР вносятся изменения и коррективы в перечень объектов дорожного строительства, ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений бессистемно, в отсутствии экономического обоснования, анализа затрат и выгод, социально-экономических результатов.

ГП "Кыргызжилкоммунсоюз"

- Не подтверждается результатами аудита задолженность бюджета по субсидиям ГП "Кыргызжилкоммунсоюз" по состоянию на 01.01.2015 года, которая составляет 190614,4 тыс.сомов. Установлены завышения объемов субсидирования за 2014 год на 107873,6 тыс.сомов.

Министерство здравоохранения Кыргызской Республики

- В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 21.05.2007 года №184 «О финансировании здравоохранения на программной основе», при формировании бюджета организаций Департамента госсанэпиднадзора не были разработаны и утверждены нормативы финансирования на 2014 год для определения общих объемов бюджета районных и городских центров службы санэпиднадзора.

- Остаются неисполненными постановления Правительства Кыргызской Республики от 27.03.2012 года №209 «О переводе организаций здравоохранения, предоставляющих специализированную помощь, на финансирование в системе Единого плательщика» и от 30.04.2013 года № 218 «Об одобрении проекта Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы», в части перевода специализированных организаций здравоохранения с введения Министерства здравоохранения в Фонд ОМС с 1 октября 2012 года.

- Вследствие отсутствия соответствующих нормативных правовых актов, определяющих штатные нормативы, специализированные учреждения здравоохранения, в нарушение Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», при составлении штатных расписаний, применяют приказ Минздрава СССР от 06.08.1981 года №826 «О положении и штатных нормативах медицинского, фармацевтического, педагогического персонала и работников кухонь, больниц (отделений) восстановительного лечения».

- В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 26.05.2011 года №246 «Об утверждении положения об оплате труда работников здравоохранения Кыргызской Республики» при составлении тарификационных списков организациями Министерства здравоохранения предусмотрены средства на выплату дополнительной заработной платы работников на сумму **9061,1 тыс. сомов.**

- К сметным назначениям расходов на 2014 год по Программе “Депозит врача” на 10467,3 тыс. сомов отсутствуют соответствующие расчеты.

Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики

- Действие Программы государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью на 2013 год продлено до 31 декабря 2014 года. При этом, уровень сооплаты, вносимый населением в зависимости от объема финансирования государственного сектора здравоохранения на 2014 год не пересмотрен, как это предусмотрено статьей 58 Закона Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике».

- Минимальные стандарты бюджетного финансирования, рассчитываемые в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 01.07.2005 года №280 «О минимальных стандартах бюджетного финансирования здравоохранения Кыргызской Республики», в настоящее время не рассчитываются и не применяются при определении общих объемов бюджета организаций здравоохранения системы Единого плательщика.

- Отсутствуют соответствующие решения комитетов Жогорку Кенеша КР или поручения Правительства КР о выделении дополнительных средств на приобретение медицинского оборудования и ремонт здания Национального хирургического центра на **10,0 млн. сомов.**

- В отсутствии нормативных правовых актов, предусматривающих механизм финансирования расходов санитарной авиации, выделено **7,0 млн. сомов.**

- Количество бригад скорой медицинской помощи по районам и городам не соответствуют количеству обслуживаемого населения. При нормативе затрат на содержание одной бригады скорой медицинской помощи 550,0 тыс. сомов в год, по расчетным данным на содержание сверх нормативных бригад скорой медицинской помощи профинансированы бюджетные средства на **20351,3 тыс. сомов.**

- В нарушение норм статьи 333 Трудового Кодекса Кыргызской Республики, излишне начисленная и выплаченная сумма на выплаты районного коэффициента и надбавки к заработной плате работающим по совместительству в организациях здравоохранения системы Единого плательщика в районах в 2014 году расчетно составила **10 808,1 тыс. сомов.**

- В территориальной больнице г. Токмок допущено нецелевое использование **774,0 тыс. сомов** выделенных на приобретение, питание, медикаменты и транспортные расходы, а использованных на выплату коммунальных услуг.

Министерство образования и науки Кыргызской Республики

- Не исполнено постановление Правительства КР от 19.01.2011 года №18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций» в части разработки и утверждения методических рекомендаций по введению новых условий оплаты труда работников системы образования и типовых штатов образовательных учреждений.

- Не разработаны соответствующие акты, регулирующие оплату труда работников образования за счет специальных средств.

- Не пересмотрены существующие механизмы финансирования высшего образования, не рассчитаны реальные минимальные затраты на одного студента.

- Бюджет общеобразовательных организаций на 2014 год сформирован без учета применения стандартов в нарушение «Порядка формирования и исполнения расходов общеобразовательных организаций Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30.05.2013 года №302 «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».

- По высшим учебным заведениям и средним профессиональным учебным заведениям Министерства образования и науки Кыргызской Республики без обоснованных расчетов в нарушение статьи 20 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» излишне предусмотрено **11939,6 тыс. сомов.**

- На конец года излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд» составили всего **23 900 тыс. сомов.** По статье 2222 «Приобретение предметов и материалов» излишне профинансировано на **10070,9 тыс. сомов.** По статье 2224 «Приобретение угля» излишне профинансировано на **435,1 тыс. сомов.**

- Из поступивших в КРСУ им. Ельцина 657,5 млн. сомов спецсредств, от предоставления образовательных услуг, услуг библиотек, аренды помещений поступило **294,1 млн. сомов,** по которым осуществлены операции вне системы Казначейства в нарушение статьи 14 Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» (*в настоящее время Министерство образования и науки КР направило в Министерство образования и науки Российской Федерации новый проект Соглашения, которым предусматривается право хранения и осуществления операций по внебюджетным средствам вне системы Казначейства*).

Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

- В нарушение постановления Правительства КР от 28.06.2013 года №384 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» отдельными подведомственными и территориальными подразделениями Министерства сверх предусмотренных размеров были выплачены премиальные на общую сумму **2561,1 тыс. сомов.**

- В структуре Министерства функционируют областные управления с численностью сотрудников от 7 до 10 ед. в каждом, которые, при наличии в структуре центрального аппарата соответствующих управлений, являются промежуточным звеном между министерством и районными (городскими) отделами. Расходы на их содержание составили в 2013 году 14,8 млн. сомов, 2014 году – 20,3 млн. сомов.

- Согласно сводному отчету Министерства, на конец 2014 года по обязательствам на социальные пособия излишне профинансировано из республиканского бюджета **1024,4 тыс. сомов.**

Агентство профессионально-технического образования при Министерстве труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики

- Вследствие отсутствия нормативных актов по типовым штатам, выплатам надбавок и доплат к заработной плате за счет специальных средств, общие расходы специальных средств на выплату заработной платы в 2014 году составили 40289,8

тыс.сомов и отчисления в соцфонд 6596,4 тыс. сомов, т.е. более 60 % специальных средств направляются в фонд оплаты труда.

- На конец года излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Отчисления в Социальный фонд» составили **1556,6 тыс. сомов.**

Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики

- Из-за отсутствия в типовых штатах, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31.05.2011 года № 268 «О вопросах оплаты труда работников учреждений культуры, искусства и информации» отдельных должностей, учреждениями культуры произведено необоснованное содержание штатных единиц, введенных приказом Министра, на содержание которых профинансировано из бюджета **62821,3 тыс. сомов.**

Министерство социального развития Кыргызской Республики

- В результате составления сметы расходов без обоснованных расчетов в процессе исполнения бюджета уменьшены сметные назначения по статье 2721 «Пособия по социальной помощи населению» на сумму 580,6 млн. сомов и направлены на другие расходы республиканского бюджета.

- На конец года излишне предусмотренные суммы по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд» составили **1089,1 тыс. сомов.**

- В результате излишнего планирования в конце года кассовые расходы превысили фактические по статье 2215 «Прочие расходы, связанные с оплатой прочих услуг» на **3450,6 тыс. сомов**, статье 2218 «Приобретение продуктов питания» на **5829,4 тыс. сомов**, которые отвлечены в дебиторскую задолженность, подлежащую зачету при финансировании в 2015 году.

Министерство юстиции Кыргызской Республики

- В нарушение постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.08.2011 года № 473 «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» в центральном аппарате Министерства установлены факты несоблюдения утвержденных нормативов численности персонала. В результате расчетная сумма переплаты по заработной плате по трем должностям главного специалиста вместо должности ведущего за 2014 год составила **155,6 тыс.сомов.**

24. Установлены в министерствах и ведомствах сверхнормативные запасы ТМЦ и средства в расчетах всего 136505,7 тыс.сомов, из которых в ходе аудита зачтено 55517,5 тыс.сомов.

Не зачтенные в министерствах и ведомствах суммы сверхнормативных запасов ТМЦ и средств в расчетах составили всего 80988,2 тыс.сомов, в том числе по: Министерству сельского хозяйства и мелиорации КР - 1388,8 тыс.сомов, Госагентству по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР - 1372,4 тыс.сомов, Минюсту – 628,0 тыс.сомов, Госагентству антимонопольного регулирования – 311,4 тыс.сомов, Нацстаткомитету – 1443,9 тыс.сомов, Госфиннадзору – 8,8 тыс.сомов, Институту стратегических исследований – 1,0 тыс.сомов, Минздраву – 8190,7 тыс.сомов, Минобразу – 58175,4 тыс.сомов, Минкультуры – 6634,5 тыс.сомов, Минсоцразвития – 2296,2 тыс.сомов, Агентству физической культуры и спорта – 441,8 тыс.сомов, Агентству профтехобразования - 95,3 тыс.сомов.

25. Остатки неиспользованных наличных денежных средств в кассах министерств и ведомств составили всего 1215,0 тыс.сомов, в том числе: Минобраз – 423,8 тыс.сомов; Агентство профтехобразования - 164,6 тыс.сомов; Минкультуры – 38,4 тыс.сомов; Минсоцразвития – 76,6 тыс.сомов; Госагентство антимонопольного регулирования – 483,8

тыс.сомов (по завершению аудита зачтены в бюджет); Институт стратегических исследований – 27,8 тыс.сомов (по завершению аудита зачтены в бюджет).

26. В нарушение постановления Правительства КР от 27.05.2013 года №289 «Об утверждении лимита потребления электрической, тепловой энергии, природного газа, воды и отвода стоков для бюджетных организаций Кыргызской Республики на 2013-2014 годы», министерствами и ведомствами допущен перерасход по потреблению электроэнергии и тепловой энергии, в том числе:

(тыс.сомов)

Министерство/ведомство	перерасход по потреблению электроэнергии	перерасход по потреблению теплоэнергии
Минздрав	1341,4	1319,6
ФОМС	6764,0	4784,1
Минобраз	8238,5	
Минкультуры	5123,0	2014,3
Госагентство физ-ры и спорта	258,1	192,5
Минсоцразвития		113,4

27. По аудиту планирования и исполнения расходов капитальных вложений

- Департаментом жилищно-гражданского строительства при Госагентстве строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве КР, осуществляющим функции службы заказчика-застройщика при строительстве объектов на территории Кыргызской Республики с использованием средств за счет бюджета, формирование и расходование средств по сметам расходов на содержание центрального аппарата и областных управлений капитального строительства осуществляется вне системы казначейства. В 2014 году доходы ДЖГС от капитальных вложений 42609,2 тыс.сомов (2,9 %), Российского гранта – 8193,9 тыс.сомов и других источников – 18822,5 тыс.сомов учитывались вне Казначейства.

28. По аудиту программы государственных инвестиций

- Задержки со стороны Исполнительных агентств со вступлением проектов развития являются одной из проблем. Средний промежуток времени с момента одобрения до ратификации соглашений о финансировании составляет от 2 месяцев до 1 года и выше.
- Отсутствует нормативный акт по процедуре и критериям окончательного отбора коммерческих банков для обслуживания специальных счетов.

29. По аудиту управления государственным долгом

- Отсутствует видение экономического влияния растущего государственного долга на экономику страны на средне и долгосрочный период.
- Не уделяется достаточного внимания вопросам развития рынка государственных ценных бумаг.
- Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2012-2014 годы исполнена не в полном объеме.

30. По аудиту формирования и исполнения местных бюджетов и системы межбюджетных отношений

- В 2014 году по решениям Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, до уточнения бюджета, профинансированы учреждения, содержащиеся за счет местного бюджета, на 82271,2 тыс. сомов. Однако в решениях

Комитета по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики не указывались источники финансирования.

- Целевое предназначение долевых (стимулирующих) грантов в рамках сложившейся системы межбюджетных отношений не соответствует объективно существующим потребностям органов местного самоуправления, формирующимся при реализации их расходных обязательств.

- Основные нормы Положения об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов сориентированы на отбор проектов на районном уровне. Для отбора проектов на уровне городов областного значения и республиканского значения не разработаны отдельные нормы.

- Из-за некачественного и точного расчета при планировании средств, передаваемых по взаимным расчетам из республиканского бюджета в местный бюджет на погашение коммунальных услуг сверх потребности, образована дебиторская задолженность по коммунальным услугам в мэрии г.Исфана на **1958,8 тыс. сомов** (за уголь), 5 айыльных аймаках Баткенской области на **576,5 тыс. сомов** (за электроэнергию), 3 айыльных аймаках Баткенской области на **547,5 тыс. сомов** (за уголь), 5 айыл окмоту Карасуйского района Ошской области на **354,4 тыс. сомов** (за уголь).

- В нарушение ст.12 Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», произведено финансирование коммунальных услуг органов местного самоуправления, которые не являются дотационными органами, из них: мэрия г.Нарын на **20266,0 тыс. сомов**, г.Сулюкта на **3476,2 тыс. сомов**, г.Майлуу-Суу на **8958,6 тыс. сомов**, г.Исфана на **1122,0 тыс. сомов**.

- Допущено завышение объема выполненных работ, профинансированных за счет стимулирующих грантов по 26 проектам, на сумму **1324,5 тыс.сомов**.

31. По результатам пилотного аудита автоматизированной системы “IS:Казна. Бюджет”

- Отмечено отсутствие координации действий между Министерством финансов, Центральным казначейством и государственным учреждением «Инфо-Система».

- Анализ изменений, внесенных в учетные и отчетные данные в системе “IS:Казна. Бюджет” (ИС) показал, что большинство корректировок сделаны по причине допущенных ошибок сотрудниками РОК, что говорит о слабой подготовке кадров РОК, системе внутреннего контроля, отсутствии инструментов для контроля вносимых изменений в автоматизированном режиме.

- Отмечен слабый контроль со стороны Министерства финансов, касающейся информационной безопасности: на компьютерах сотрудников установлены не лицензированные программные продукты (игры); имеется доступ к интернету с другой линии, минуя корпоративную сеть; отсутствует журнал проведения профилактических работ серверного оборудования и персональных компьютеров в РОК; отсутствует утвержденный ведомственный перечень сведений, подлежащих засекречиванию и не установлена степень секретности, относящаяся к его деятельности с учетом внутриведомственного перечня; некоторые сотрудники государственного учреждения «Инфо-Система», имеющие по профессиональной необходимости постоянный доступ ко всем данным информационной системы не имеют доступа к секретным документам по форме №26.

32. По аудиту деятельности Управления методологии внутреннего аудита и бухгалтерского учета и Отдела внутреннего аудита

- Стратегические планы служб внутреннего аудита у большинства министерств и ведомств составлены без должного применения методологии оценки риска. В 2014 году у 3

министерств и 2 ведомств отсутствовали утвержденные стратегические планы внутреннего аудита.

- Отделом внутреннего аудита Министерства финансов на 2014 год стратегический и долгосрочный план не составлены.

33. По аудиту деятельности Государственного фонда развития экономики при Министерстве финансов

- Ежегодное выделение кредитных средств предприятиям энергетического сектора идет при наличии ранее выданной и непогашенной задолженности. В ГФРЭ значительную долю, или 68,8% занимает задолженность предприятий энергетической отрасли.

- Просроченная задолженность увеличилась с 4 806,3 млн.сомов до 5 574,9 млн.сомов, из которой 89,9% составляет задолженность по бюджетным ссудам и иностранным кредитам. Из данного объема 748,6 млн.сомов приходится на задолженность предприятий, находящихся в процессе банкротства или завершивших эту процедуру.

- В 2014 году Правительством КР вновь применена пролонгация сроков погашения задолженности по государственным заемным средствам для сельских производителей, при этом продление сроков осуществляется и для тех заемщиков, которые с момента получения кредитов вообще не производили его оплату.

- Выдача заемных средств финансовым кредитным учреждениям республики осуществляется без залогового обеспечения, что обеспечивает коммерческим структурам доходность от рекредитования заемных средств, при этом не учитываются интересы государственного бюджета.

- По грантам Правительств Японии и КНР основная сумма средств распределена производителям республики в виде товарных кредитов -оборудованием, автотранспортом, сельхозтехникой, которые выставлены в обеспечение исполнения обязательств по данным кредитам, что является наиболее проблематичным по их возврату в связи с амортизацией техники, принятой в залог.

- В нарушение норм Положения «О Государственном фонде развития экономики при Министерстве финансов Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 года №114, в части начисления и образования специальных средств ГФРЭ, от поступивших процентов и штрафов по ранее выданным кредитам начислено 7%, или **68715,2 тыс.сомов** на содержание ГФРЭ.

34. Всего по итогам аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2014 год Счетная палата выявила финансовых нарушений на 311,7 млн.сомов, в том числе:

- вне системы Казначейства использованы Кыргызско-Российским Славянским Университетом специальные средства, поступившие в соответствии с законодательством Кыргызской Республики от предоставления образовательных услуг, услуг библиотек и аренды помещений на 294,1 млн. сомов;

- необоснованные выплаты заработной платы, связанные с нарушением норм Трудового Кодекса Кыргызской Республики по излишне начисленным и выплаченным суммам за районный коэффициент и надбавки к заработной плате работающим по совместительству в районах по организациям системы Единого плательщика Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики расчетно составили 10,8 млн. сомов;

- переданные средства по взаимным расчетам из республиканского бюджета в местный бюджет на погашение коммунальных услуг сверх потребности, составили 3,4 млн.сомов;

- *завышение объемов выполненных работ, профинансированных за счет стимулирующих грантов по 26 проектам, составило 1,3 млн.сомов.*

- *завышение должностных окладов работников детских музыкальных школ и школ искусств, а также надбавок за педагогический стаж в нарушение постановления Правительства КР от 19.01.2011 года №18 «О введении новых условий оплаты труда работников образовательных организаций» составило 1,2 млн.сомов;*

- *нецелевое использование государственных средств составило 0,9 млн.сомов.*

Кроме того, резервы и потери бюджета составили **7388,6 млн.сомов**, из которых подлежит восстановлению в бюджет (зачету при финансировании) 203,3 млн.сомов (*зачтено в ходе аудита 108,6 млн.сомов*).

Нерационально использованные средства составили **137,7 млн.сомов** и подлежат восстановлению в бюджет, из которых в ходе аудита восстановлено (зачтено при финансировании) 56,0 млн.сомов.

Предложения

1. Рассмотреть ответственность должностных лиц Министерства финансов на неисполнение предписания Счетной палаты по результатам аудита составления и исполнения республиканского бюджета за 2013 год.

2. Принять в установленном порядке План (программа) стратегического развития Министерства финансов Кыргызской Республики во исполнение пункта 3 Указа Президента Кыргызской Республики от 21.01.2013 года №11 «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы».

3. Обеспечить в полной мере реализацию Среднесрочного плана действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 03.10.2012 года №675.

4. Принять меры по своевременной и качественной подготовки проекта Среднесрочного прогноза бюджета на 2016-2018 годы и проекта республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2016-2018 годы в соответствии с распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 17.03.2015 года №103-р.

Обеспечить подготовку проекта республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2016-2018 годы на основе макроэкономического прогноза в программном формате.

5. Обеспечить качественное и достоверное планирование бюджетных расходов по программам министерств/ведомств в соответствии с индикаторами результативности для целей бюджетирования на программной основе.

6. Принять меры по обеспечению исполнения статьи 42 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», в части соблюдения сроков внесения изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете на финансовый год.

7. Принять необходимые меры по соблюдению основных приоритетов бюджетной политики страны на 2015-2016 годы, определенных Бюджетной резолюцией, одобренной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20.06.2013 года №3313-V «О Бюджетной резолюции Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».

8. Разработать и утвердить методики и модели для прогнозирования доходов в разрезе источников.

9. Обеспечить в Бюджетной классификации кодификацию всех доходов, поступающих от оказания платных услуг и не включенных в Реестр государственных услуг,

оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10.02.2012 года №85.

10. Ориентировать направления расходов республиканского бюджета по основным разделам пропорционально развитию реального сектора экономики, эффективности и достижению стратегических и операционных целей.

11. Обеспечить надлежащий контроль в 2015 году за недопущением финансирования расходов министерств/ведомств сверх лимитов, установленных постановлением Правительства КР от 02.03.2015 года №87 «Об утверждении лимита потребления электрической, тепловой энергии, природного газа, воды и отвода стоков для бюджетных организаций Кыргызской Республики на 2015 год».

12. Провести необходимую работу по включению в доходную часть республиканского бюджета 2015 года неиспользованных ресурсов на конец 2014 года, составляющих 100 588,1 тыс.долларов США, 8 335,7 тыс.Евро, 2 360,5 млн.сомов, а также остатков средств бюджетных учреждений на счетах в коммерческих банках в сумме 335,4 млн.сомов.

13. При финансировании расходов в 2015 году произвести зачет:

- *сверхнормативных запасов товарно-материальных ценностей и превышения остатков средств в расчетах по итогам за 2014 год*, определенных в соответствии и 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 Кыргызской Республики от 03.11.2011 года №694, по:

- Минсельхозу - 1388,8 тыс.сомов; Госагентству по ветеринарной и фитосанитарной безопасности при ПКР – 1372,4 тыс.сомов; Минздраву - 8190,7 тыс.сомов; Минобразу - 58175,4 тыс.сомов; Агентству профтехобразования – 95,3 тыс.сомов; Минкультуры - 6634,5 тыс.сомов; Агентству физической культуры и спорта - 441,8 тыс.сомов; Минсоцразвития - 2296,2 тыс.сомов; Минюсту - 628,0 тыс.сомов; Госагентству антимонопольного регулирования - 311,4 тыс.сомов; Нацстаткомитету - 1443,9 тыс.сомов; Госфиннадзору - 8,8 тыс.сомов; Институту стратегических исследований -1,0 тыс.сомов.

- *остатков неиспользованных наличных денежных средств на 31.12.2014 года в кассах*: Минобразу – 423,8 тыс.сомов; Агентства профтехобразования - 164,6 тыс.сомов; Минкультуры – 38,4 тыс.сомов; Минсоцразвития – 76,6 тыс.сомов.

- *излишнего финансирования* в 2014 году по:

- Министерству здравоохранения средств, выделенных на дополнительные выплаты (КТУ), сверх формируемого фонда оплаты труда работников здравоохранения, на сумму 9061,1 тыс.сомов;

- Министерству образования и науки средств по статье 2222 «Приобретение предметов и материалов» на 10070,9 тыс. сомов, статье 2224 «Приобретение угля» - 435,1 тыс. сомов;

- Министерству культуры, информации и туризма Кыргызской Республики средств по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд», всего на 3515,0 тыс. сомов;

- Министерству социального развития средств по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд», всего на 1089,1 тыс. сомов, статье 2215 «Прочие расходы, связанные с оплатой прочих услуг» - 3450,6 тыс. сомов, статье 2218 «Приобретение продуктов питания» - 5829,4 тыс. сомов;

- Агентству профессионально-технического образования при Министерстве труда, миграции и молодежи средств по статьям «Заработная плата» и «Взносы в Социальный фонд», всего на 1556,6 тыс. сомов.

14. Обеспечить восстановление в доход республиканского бюджета *нецелевых расходов*:

- бюджетных средств 774,0 тыс. сомов, выделенных территориальной больнице г. Токмок Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики на приобретение, питание, медикаменты и транспортные расходы, и использованных на выплату коммунальных услуг;

-использованных Департаментом информации и массовых коммуникаций Министерства культуры, информации и туризма Кыргызской Республики 59,3 тыс. сомов на оплату за услуги ГУ «Инфо-Система» при Министерстве финансов КР из средств, предусмотренных на реализацию Программы перехода на цифровое телерадиовещание в Кыргызской Республике.

15. Принять необходимые меры для координации действий между Министерством финансов, Центральным казначейством и государственным учреждением «Инфо-Система» (ГУИС) в целях эффективного функционирования автоматизированной системы «IS:Казна. Бюджет».

16. Осуществить комплекс мероприятий в Центральном казначействе по усилению контроля качества за вводом данных в автоматизированную систему «IS:Казна. Бюджет».

17. Принять срочные меры по усилению контроля за действиями сотрудников в целях обеспечения информационной безопасности.

18. Утвердить комплекс необходимых мероприятий для повышения эффективности деятельности служб внутреннего аудита в управлении государственными финансами.

19. По аудиту системы прогнозирования макроэкономической основы бюджета, программы госинвестиций и управления госдолгом

- Разработать Стратегию по привлечению внешней финансовой помощи.

- Разработать по согласованию с Национальным банком Кыргызской Республики нормативную правовую базу для определения критериев отбора коммерческих банков для открытия специальных счетов по проектам развития.

20. По аудиту формирования и исполнения местных бюджетов и системы межбюджетных отношений

- Обеспечить финансирование средств передаваемых из республиканского бюджета в местный бюджет в соответствии с Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» при наличии конкретных, обоснованных источников покрытия дополнительных расходов.

- Производить финансирование коммунальных услуг исключительно дотационным органам местного самоуправления в соответствии со статьей 12 Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы».

- Разработать и утвердить в установленном порядке отдельные нормы Положения об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов по процедурам отбора проектов на уровне городов областного значения и республиканского значения по результатам применения и анализа эффективности нового Положения об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов и Инструкции по подготовке и реализации проектов, утвержденных постановлением Правительства КР от 21 апреля 2015 года №230.

- Восстановить (зачесть) в республиканский бюджет за счет средств передаваемых 2015 года, финансирование, произведенное сверх потребной суммы, мэрии г.Исфана на 1958,0 тыс. сомов, 5 айыльным аймакам Баткенской области на 576,5 тыс. сомов, 3 айыльным аймакам Баткенской области на 547,5 тыс. сомов, 5 айыльным аймакам Кара-Суйского района Ошской области 354,4 тыс. сомов.

- Принять меры по взысканию в республиканский бюджет суммы превышения объема выполненных работ на 1324,5 тыс.сомов за счет стимулирующих грантов по 26 проектам.

21. По аудиту деятельности Государственного фонда развития экономики при Министерстве финансов

- Перечислить в доход республиканского бюджета средства, отчисленные на содержание ГФРЭ от поступивших процентов и штрафов по ранее выданным кредитам в сумме 68715,2 тыс.сомов в нарушение Положения «О ГФРЭ при МФ КР», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 года № 114.

- Рассмотреть вопрос внесения изменений в стоимость залогового обеспечения с учетом амортизационных начислений на предмет залога с целью обеспечения полного возврата государственных заемных средств при обращении взыскания на предмет залога.

- Рассмотреть вопрос необходимости наделения ГФРЭ полномочиями для более эффективного применения прав в части контроля за целевым использованием государственных заемных средств.

По результатам аудита направить:

- Президенту Кыргызской Республики, в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и Комитет по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – отчет с приложениями 1-3;

- в Правительство Кыргызской Республики – отчет с приложениями 1-3, рекомендации и предписание;

- в Министерство финансов Кыргызской Республики - отчет с приложениями 1-3 и предписание.