

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 октября 2000 года № 35(227) «О результатах проверки целевого использования и возврата средств субзаймов, предоставленных в рамках соглашений с международными финансовыми организациями»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты Э. В. Митрофановой о направлении представлений Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, администрацию Владимирской области и администрацию Калининградской области.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации всех федеральных округов.*

## **ОТЧЕТ**

### **по результатам проверки целевого использования и возврата средств субзаймов, предоставленных в рамках соглашений с международными финансовыми организациями**

#### **Основание для проведения проверки:**

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п. 5.195, п. 5.195.1, п. 5.195.5).

#### **Цели проверки:**

Проведение контрольных мероприятий в Минфине России и у отдельных субзаемщиков по вопросам использования и возврата средств субзаймов, предоставленных в рамках соглашений с международными финансовыми организациями. Проведение анализа по вопросам состояния распределения, использования, своевременности возврата субзаемщиками средств субзаймов и организации учета и контроля за средствами субзаймов. Подготовка отчета по результатам анализа и контрольных мероприятий.

#### **Предмет проверки:**

Соглашения о предоставлении займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Соглашения о предоставлении субзаймов в рамках реализации займов МБРР и ЕБРР, первичные документы, статистическая отчетность, нормативные положения и другие документы.

**Проверяемый период:** июнь 1994 г. - август 2000 г.

**Сроки проведения проверки:** 28 марта - 5 мая, 28 июня - 14 июля, 21 августа - 8 сентября 2000 г. (проверка прерывалась в связи с проведением ревизии исполнения федерального бюджета.).

**Объект проверки:** Министерство финансов Российской Федерации (Департамент международных финансовых организаций).

#### **Объекты встречных проверок:**

1. Группы реализации проектов (по запросам):

- Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике (Центр реализации займа МБРР RU-3756 "Проект поддержки осуществления земельной реформы (ЛАРИС)");

- Министерство транспорта Российской Федерации (Группа реализации займа МБРР RU-3885 "Проект городского транспорта");

- Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (Группа реализации займа МБРР RU-3757 "Проект поддержки осуществления реформ в сельском хозяйстве (АРИС)");

- Российское дорожное агентство (Группа реализации займа МБРР RU-3990 "Проект ремонта автодорожных мостов");

- АО "Инвестэнергоэффект" (Группа реализации займа МБРР RU-3876 "Проект

повышения эффективности использования энергии").

## 2. Субзаемщики:

- администрация Владимирской области (заем МБРР RU-3756 "Проект поддержки осуществления реформ в сельском хозяйстве (АРИС)");

- администрация Калининградской области (заем МБРР RU-3756 "Проект поддержки земельной реформы (ЛАРИС)", заем МБРР RU-4033 «Медицинское оборудование», заем МБРР RU-3876 "Проект повышения эффективности использования энергии").

Перечень оформленных актов по результатам контрольных мероприятий, проведенных в ходе встречных проверок субзаемщиков:

- акт проверки целевого использования и возврата средств субзаимов, предоставленных в рамках соглашений с международными финансовыми организациями, в Комитете по бюджету и финансам администрации Калининградской области;

- акт проверки эффективности, целевого использования и возврата средств займа МБРР RU-3756 «Проект поддержки земельной реформы (ЛАРИС) в Комитете по земельным ресурсам и землеустройству Калининградской области;

- акт встречной проверки в Государственном областном учреждении «Центр инвентаризации и учета недвижимости» г. Калининграда;

- акт проверки эффективности, целевого использования и возврата средств займа МБРР RU-3876 «Проект повышения эффективности использования энергии» в Калининградском муниципальном предприятии "Калининградтеплосеть";

- акт проверки эффективности, целевого использования и возврата средств займа МБРР RU-4033 «Медицинское оборудование» в Управлении здравоохранения администрации Калининградской области;

- акт встречной проверки в Детской областной больнице № 3 Октябрьского района г. Калининграда;

- акт встречной проверки в Стоматологической поликлинике № 2 Ленинского района г. Калининграда;

- акт проверки эффективности, целевого использования и возврата средств займа МБРР RU - 3756 "Проект поддержки осуществления реформ в сельском хозяйстве" (АРИС) в Департаменте сельского хозяйства и продовольствия администрации Владимирской области;

- акт встречной проверки эффективности и целевого использования средств займа МБРР RU-3756 "Проект поддержки осуществления реформ в сельском хозяйстве" (АРИС) в управлении сельского хозяйства Вязниковского района Владимирской области;

- акт проверки эффективности, целевого использования и возврата средств займа МБРР RU-3756 "Проект поддержки осуществления реформ в сельском хозяйстве" (АРИС) в Главном финансовом управлении администрации Владимирской области.

Проверки в организациях и учреждениях Владимирской области проводились при участии специалистов Счетной палаты Владимирской области.

Замечаний к актам проверок, проведенных в 11 организациях, учреждениях и на предприятиях федерального и регионального уровней, нет (представлены записки пояснительного характера).

Статистические и графические данные, характеризующие основные параметры распределения кредитных ресурсов в разрезе регионов России и займов международных финансовых организаций, использования средств субзаимов и состояния расчетов субзаемщиков с федеральным бюджетом, приведены в приложении №1 к отчету (в Бюллетене не публикуется).

### **Проверкой установлено:**

В ходе контрольных мероприятий и анализа результатов проверок и материалов, полученных по запросам, установлено, что практическое использование в регионах средств займов международных финансовых организаций (МФО) началось в 1994 году.

Направление средств в регионы предусматривается в виде субзаимов, поставок товаров, проведения работ и оказания услуг. Одновременно

привлекаются средства регионов для софинансирования проектов.

## **I. Действие основных механизмов регионального распределения средств займов международных финансовых организаций и привлечения средств регионов**

Портфель действующих закрытых займов международных финансовых организаций (Международный банк реконструкции и развития и Европейский банк реконструкции и развития) на 1 июля 2000 года составляет свыше 10,5 млрд. долл. США (закрытые займы на общую сумму 5,8 млрд. долл. США, объем действующих займов составляет 4,7 млрд. долл. США). Портфель проектов подразделяется на инвестиционные займы (общий их объем превышает 4,1 млрд. долл. США) и бюджетозамещающие займы (объем этих займов составляет почти 6,4 млрд. долл. США). Использование средств займов началось в 1994 году и составляет (с учетом использованных средств по закрытым займам) свыше 7,5 млрд. долл. США, или более 71% от общего объема проектов - 10,5 млрд. долл. США.

В рамках реализации проектов, финансируемых за счет кредитов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), существуют два основных механизма привлечения регионов к участию в освоении иностранных кредитных ресурсов - софинансирование проектов и предоставление средств в виде субзаймов. Технология софинансирования проектов и предоставления субзаймов различна.

1.1. Анализируя портфель проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, следует отметить, что по Соглашениям эти проекты включают софинансирование российской стороны в среднем на 10 процентов от общей суммы займа. Помимо указанных в Соглашениях конкретных сумм софинансирования российская сторона должна оплачивать таможенную очистку ввозимых на

территорию России и предусмотренных по проектам товаров и оборудования, хранение товаров и оборудования на таможенных складах, налоги и нести другие расходы. В результате доля софинансирования возрастает приблизительно еще на 10 процентов. При этом в Соглашениях допускаются расплывчатые формулировки, по которым сложно судить о конкретной сумме, вносимой российской стороной. Так, в протоколе переговоров по займу на осуществление проекта "Поддержка правовой реформы" отмечено, что российская сторона будет финансировать часть "повторяющихся" операционных расходов Российского фонда правовых реформ по принципу: 100% расходов за счет средств займа в первый год проекта, 80 % - во второй год проекта, 60% - в третий год проекта и 40% - в четвертый год проекта. Точная сумма софинансирования не определена.

1.2. Региональное распределение средств действующих займов МБРР и ЕБРР охватывает период 1999-2004 годов.

Первичная информация по каждому региону (субъекту Российской Федерации) для анализа получена от групп реализации проектов. В результате анализа полученной информации установлено, что путем распределения до 2004 года ресурсов инвестиционных займов около 73 % (или 3,0 млрд. долл. США) средств инвестиционного портфеля проектов (4,1 млрд. долл. США) направляется в регионы России (без учета средств займов, которые еще не распределены по регионам, а также операционных расходов групп реализации проектов).

По состоянию на 1 июля 2000 г. объем израсходованных (с 1994 года) средств инвестиционных займов МБРР в регионах России в целом составляет 2149,3 млн. долл. США, или 71,6 % от распределенных кредитных ресурсов на период 1994-2004 годов (3000,3 млн. долл. США).

Наибольший размер средств приходится на регионы Западной Сибири (32% от всех привлеченных в регионы средств) и

Центральной России (29%), далее следуют регионы Северо-запада России (11%), Урала (6%), Поволжского района и Северного Кавказа (по 5%).

Максимум привлеченных средств в регионы Центральной России объясняется большим объемом, приходящимся на проекты городской инфраструктуры, транспорта и финансов. Это в первую очередь проект ремонта и содержания автомобильных дорог, проект реконструкции мостов, проект

передачи и реструктуризации ведомственного жилья, проект развития финансовых учреждений. Что касается регионов Западной Сибири, то здесь большая часть всех привлеченных средств приходится на проекты энергетического сектора (1 и 2 нефтяные реабилитационные займы).

В целом по состоянию на 1 июля 2000 г. лидерами по объему привлеченных средств (более 100 млн. долл. США) являются следующие субъекты Российской Федерации:

Субъект Российской Федерации	млн. долл. США
г. Москва	374,2
Тюменская область	374,1
Московская область	224,6
Санкт-Петербург	194,7
Ханты-Мансийский автономный округ	170,3
Томская область	122,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	116,5
Ростовская область	111,6
Республика Коми	107,3

Максимум средств, израсходованных, начиная с 1994 года и по 1 июля 2000 года, приходится на регионы Западной Сибири - около 39% (в основном это также нефтяные займы), в то время как максимальная сумма, которую предполагается использовать с 1 июля 2000 года по 2004 год, будет приходиться на регионы Центральной России – около 303 млн. долл. США.

Картина несколько меняется, если перейти от абсолютной шкалы к относительной шкале – в расчете на душу населения, проживающего в данном регионе (1 долл. США на 1 человека в регионе). Здесь лидером по объему израсходованных средств являются регионы Западной Сибири – около 55 долл./чел. Далее следуют: регионы Северо-Запада России (около 26 долл./чел.) и области Центральной России (около 19 долл./чел.).

1.3. В ходе реализации займов МБРР и ЕБРР в основном предусматривается процедура использования заемных средств по проектам в виде субзаймов. Из 42 действующих проектов процедура предоставления субзаймов предусмотрена по 26 проектам, финансируемых за счет кредитов международных финансовых организаций. В использовании средств субзаймов задействованы 123 участника и оформлено 159 договоров субзайма.

Соотношение объемов софинансирования и субзаймов в разрезе реализуемых проектов приведено в таблице №1:

*Таблица №1*

**Объемы субзаймов и софинансирования по проектам, финансируемым за счет займов МБРР**

(млн. долл. США)

№ п/п	Проект	Сумма займа	Субзаймы	Софинансирование
1	1-й нефтяной реабилитационный	426,25	416,25	
2	2-й нефтяной реабилитационный	495,30	495,28	
3	Поддержка осуществления приватизации	90,00		26,00
4	Развитие служб занятости и социальной защиты населения	60,00		
5	Ремонт и содержание автомобильных дорог	300,00		122,50
6	Поддержка осуществления реформ в сельском хозяйстве	160,00	105,10	81,50

№ п/п	Проект	Сумма займа	Субзаймы	Софинансирование
7	Поддержка осуществления земельной реформы	80,00	49,60	35,00
8	Ликвидация нефтяного загрязнения (Коми)	99,00	99,00	
9	Модернизация налоговой службы	16,80		6,10
10	Подготовка финансовых и управленческих кадров	40,00		
11	Жилищный проект	400,00	278,70	67,90
12	Развитие финансовых учреждений	200,00	134,70	
13	Поддержка предприятий	200,00	104,30	
14	Развитие портфеля проектов	40,00		
15	Управление окружающей средой	110,00	12,10	
16	Городской общественный транспорт	329,00	297,10	60,40
17	Развитие стандартизации	24,00	24	10
18	Содействие реализации структурной перестройки угольного сектора	25,00		
19	Реконструкция мостов	350,00	85,00	120,90
20	Поддержка правовой реформы	58,00		
21	Передача и реструктуризация ведомственного жилья	300,00	290,00	10,00
22	Развитие рынка капитала	89,00		16,30
23	Повышение эффективности использования энергии	70,00	21,70	26,10
24	Поддержка региональной социальной инфраструктуры	200,00	193,00	88,14
25	Медицинское оборудование	270,00		27,00
26	Бюро экономического анализа	22,60		14,20
27	Восстановление центра Санкт-Петербурга	31,00	30,00	
28	Реформа здравоохранения	66,00	60,00	29,50
29	Инновационный образовательный	71,00		25,60
30	Содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты	28,60		
31	Реформа в электроэнергетике	40,00		7,25
	<b>Всего</b>	4 691,55	2 695,83	774,39

Как следует из таблицы № 1, по состоянию на 1 апреля 1999 года Минфином России было заключено договоров субзайма на общую сумму 2695,89 млн. долл. США, что составляет около 56% заемных средств по действующим проектам.

В основном из-за отказа региональных администраций от части займа и участия в дальнейшем освоении средств субзаймов наметилась тенденция к общему сокращению объемов кредитных ресурсов, используемых в регионах России.

На 1 января 2000 года объем субзаймов сократился на 402,18 млн. долл. США (по сравнению с 01.04.00 г.) и составил 2293,71 млн. долларов США, или 57 % от заемных средств, полученных российской стороной (по действующим проектам).

Несмотря на складывающееся (в реальности) положение, предусматривается в

течение II полугодия 2000 г. и 2001-2004 годов распределить среди регионов России еще 851 млн. долл. США. В соответствии с проектом плана повышения эффективности управления портфелем проектов МБРР (согласно решениям Обзора портфеля проектов МБРР, июнь-июль 2000 г.) предусмотрено подписать соглашения о новых субзаймах, согласованных со Всемирным банком, по следующим проектам:

- проект содействия реформам в электроэнергетическом секторе;
- проект городского транспорта;
- жилищный проект;
- проект управления окружающей средой.

Кроме того, предусматривается подготовка соглашений о субзаймах в рамках реализации Проекта развития портфеля проектов.

## II. Состояние использования средств субзаймов

В соответствии с Соглашениями средства займов международных финансовых организаций (МБРР и ЕБРР) могут быть переданы в качестве субзаймов участникам проектов, при этом часть этих средств должна быть возмещена субзаемщиками в федеральный бюджет.

2.1. Субзаймы предоставляются следующим категориям субзаемщиков:

- администрациям краев (областей) Российской Федерации (ЛАРИС, Поддержка региональной социальной инфраструктуры, Проект реконструкции мостов, Реформа здравоохранения);
- правительствам республик Российской Федерации (АРИС);
- администрациям (мэриям) городов (Проект передачи ведомственного жилья,

Проект городского транспорта, Проект реконструкции мостов, Жилищный проект, Проект повышения эффективности использования энергии);

- муниципальным предприятиям (Проект повышения эффективности использования энергии);

- акционерным (частным) предприятиям (АРИС, Проект управления окружающей средой, Первый нефтяной реабилитационный проект, Второй нефтяной реабилитационный проект);

- кредитным организациям (Проект развития финансовых учреждений, Проект поддержки предприятий, Жилищный проект);

- научно-исследовательским организациям, учебным заведениям и другим организациям (Инновационный проект развития образования).

2.2. По состоянию на 1 января 2000 года средства заключенных субзаймов распределяются среди субзаемщиков следующим образом.

*Таблица № 2*

### Состояние использования средств субзаймов по категориям субзаемщиков

(млн. долл. США)

Категория субзаемщика	Сумма заключенных субзаймов	Сумма израсходованных средств	Процент использования средств (%)	Доля субзаемщика в общем объеме субзаймов (%)
Акционерные (частные) предприятия	977,714	899,551	92,0	42,6
Администрации (мэрии) городов	630,586	323,130	51,2	27,5
Администрации краев, областей	352,444	87,561	24,8	15,3
Кредитные организации	300,016	183,457	61,1	13,1
Муниципальные предприятия	15,583	5,419	34,8	0,7
Научно-исследовательские организации и учреждения образования	15,400	0,064	0,4	0,7
Правительства республик Российской Федерации	1,970	0,640	32,3	0,1
Итого:	2293,713	1499,822	65,4	100

Анализ показателей, приведенных в таблице №2, дает следующие характеристики:

- самую низкую степень использования средств субзаймов имеют бюджетные организации (учреждения), хотя во всех договорах субзаймов предусматриваются платежи в виде комиссии за обязательство на неиспользованную сумму субзайма в размере 0,75 процента (от объема

неиспользованных средств), поступающие в итоге в доход иностранных кредиторов;

- по сравнению с акционерными (частными) предприятиями и кредитными организациями все участники процесса использования иностранных заемных средств, подлежащих возврату за счет региональных бюджетов (республиканских, областных и городских) имеют крайне низкую степень использования заемных

средств (при этом следует иметь в виду, что для муниципальных предприятий гарантом являются, как правило, администрации территориальных образований), т.е. повсеместно допускаются неэффективные дополнительные платежи в виде комиссии за обязательство на неиспользованную сумму субзайма за счет бюджетных средств (в целом начисленные проценты и комиссии уже составили 362,82 млн. долл. США);

- наиболее активными участниками процесса являются субзаемщики в лице акционерных (частных) предприятий (42,6% от общей суммы заключенных субзаймов) и администрации

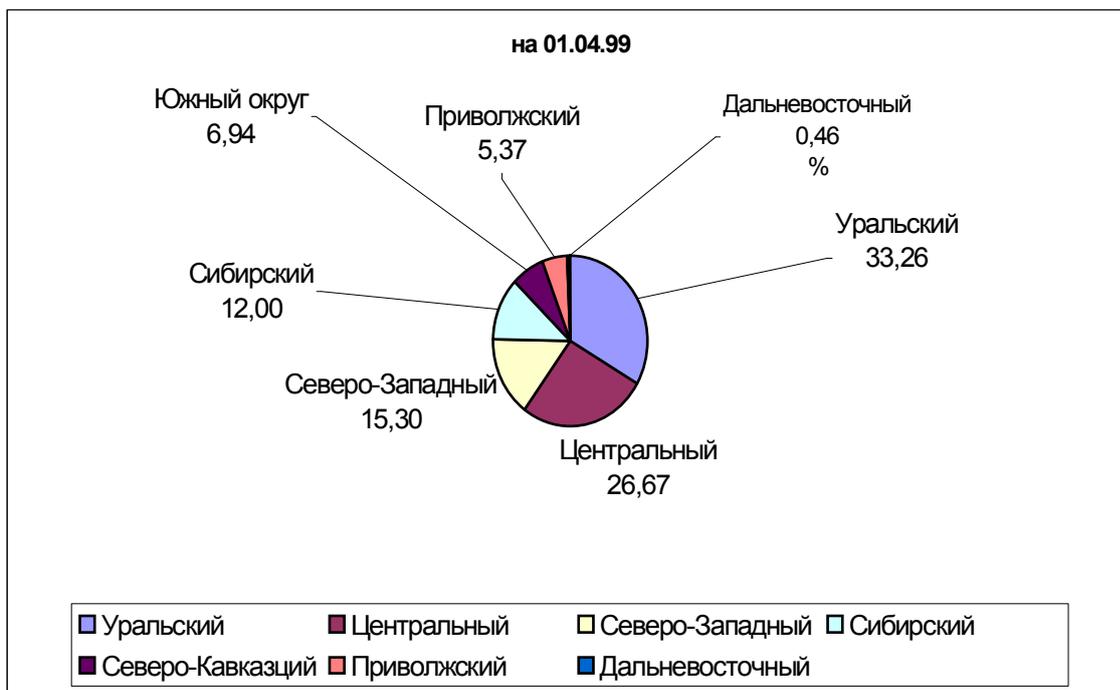
территориальных образований Российской Федерации (на все виды территориальных образований приходится 42,9% от общей суммы заключенных субзаймов).

Базовые параметры использования средств заключенных субзаймов по состоянию на 1 января 2000 г. в разрезе конкретных субзаемщиков приведены в таблице 1 (приложение № 1 к отчету).

2.3. Основные субзаемщики расположены в Уральском федеральном округе и Центральном федеральном округе. Доли, которые занимают федеральные округа в общем объеме заключенных субзаймов (2293,7 млн. долл. США), показаны на схеме № 1:

Схема № 1

**Доли федеральных округов в общем объеме заключенных субзаймов (в %)**



В течение 1999 года значительно увеличился только сегмент, который занимает Приволжский федеральный округ, с 5,37 % до 10,96 % от общего объема заключенных субзаймов.

В основном это связано с заключением договора субзайма в размере 35 млн. долл. США с администрацией г. Саратова в

рамках реализации займа МБРР "Проект передачи ведомственного жилья". Дополнительное вовлечение субзаемщиков происходит в условиях крайне низкого освоения средств субзаймов, предоставленных по данному проекту (использовано средств не более 6 % от общего объема субзаймов), а также при

процессе практически массового снижения объемов другими участниками этого проекта (например, мэрия г. Рязани за этот же период снизила объем субзайма с 69,8 млн. долл. США до 36,8 млн. долл. США, администрация г. Владимира - с 64,33 млн. долл. США до 40 млн. долл. США соответственно, а с 1 сентября 2000 г. - до 19,6 млн. долл. США и т. д.).

2.4. В основном по причине отказа заемщиков от части займов в течение проверяемого периода общая сумма заключенных субзаймов сократилась с 2696,89 млн. долл. США до 2293,71 млн. долл. США, или на 403,18 млн. долл. США (на 14,95 %). В разрезе проектов, в рамках реализации которых используются субзаймы, динамика изменения объемов субзаймов отражена в таблице № 3:

*Таблица № 3*

**Динамика изменения объемов субзаймов**

(млн. долл. США)

Название проекта	Общая сумма займа	Зарезервировано средств займа на субзаймы	Заключено субзаймов на сумму		Изменение объемов субзаймов	
			На 01.04.00	На 01.01.00	(+, -)	%
Управление окружающей средой	110	60	12,10	15,10	+3,0	124,8
АРИС	140	129,8	106,16	98,01	-8,15	92,3
ЛАРИС	80	68,5	49,64	20,5	-29,14	41,3
Проект передачи ведомственного жилья	300	290	290,0	266,79	-23,21	92,0
Проект развития финансовых учреждений	175	175	134,68	74,88	-59,8	55,6
Проект поддержки предприятий	200	200	104,34	33,89	-70,45	32,5
Проект городского транспорта	304	297,6	297,1	272,46	-24,64	91,7
Жилищный проект	370	340	278,65	252,59	-26,06	90,6
Повышение эффективности использования энергии	70	58	21,70	21,70	-	-
Восстановление центра Санкт-Петербурга	31	30,0	30,0	30,0	-	-
1-й нефтяной реабилитационный проект	426,3	416,25	416,25	416,25	-	-
2-й нефтяной реабилитационный проект	358,7	358,7	495,28 *	358,65	-136,63	72,4
Ликвидация нефтяного загрязнения (Коми)	99,0	99,0	99,0	99,0	-	-
Поддержка региональной социальной инфраструктуры	193	193	193	149,5	-43,5	77,5
Реформа здравоохранения	60,0	60,0	60,0	60,0	-	-
Реконструкция мостов	350	85,0	85,0	85,0	-	-
Развитие стандартизации	24,0	24,0	24,0	24,0	-	-
Инновационный проект развития образования	68	68	-	15,4	+15,4	-
Итого:	3359	2942,73	2695,89	2293,71	-403,18	85,05

\*) На начало 1999 год общий объем займа составлял 495,3 млн. долл. США.

Из 18 проектов, по которым предусмотрено выделение средств по субзаймам, сокращены их объемы по 9 займам.

2.5. Вместе с тем целесообразно рассмотреть вопросы дальнейшего сокращения средств, выделенных на субзаймы, в частности, по Проекту "Городской общественный транспорт"

(Соглашение по проекту подписано 6 октября 1995 г., закрытие займа предусмотрено 30 июня 2001 г., общая сумма займа составляет 304 млн. долл. США).

В реализации этого займа принимают участие 14 субзаемщиков. Общий объем субзаймов составляет 272,46 млн. долл. США, или 89,6 % от общей суммы займа.

На 01. 01. 2000 г. израсходовано в основном на приобретение импортных транспортных средств 239,68 млн. долл. США, или 88,0 % от общего объема субзаймов. Фактически 14 российских городов (Великие Луки, Вологда, Екатеринбург, Кострома, Нижний Новгород, Новгород, Омск, Псков, Ростов-на-Дону, Самара, Саранск, Смоленск, Тверь и Череповец) получили внешние заимствования для приобретения импортного транспорта с последующей необходимостью приобретать, в частности, дорогостоящие запчасти для автобусов производства Турции и одновременно обеспечить 100 % возврат заемных средств с уплатой процентов и комиссий. На момент начала проверки все города-участники являлись должниками по расчетам с федеральным бюджетом, хотя на 01.01.2000 г. предусматривались только платежи по обслуживанию долгового обязательства (без возврата основного долга). В целом все города-участники должны были перечислить в федеральный бюджет проценты и комиссии за пользование кредитом в размере 44,36 млн. долл. США, фактически субзаемщики на 01.01.2000 г. уплатили 13,78 млн. долл. США, просроченная задолженность составляет 30,58 млн. долл. США или 68,9 % от суммы к уплате. Так, например, администрация г. Омска имеет просроченную задолженность в размере 5,99 млн. долл. США, или 82,8 % от суммы к оплате (7,23 млн. долл. США), администрация г. Екатеринбурга - 4,61 млн. долл. США, или 80 % (5,76 млн. долл.

США), администрация г. Самары - 3,23 млн. долл. США, или 49,3 % (6,55 млн. долл. США), администрация г. Ростова-на-Дону - 3,20 млн. долл. США, или 67,7 % (4,73 млн. долл. США), администрация г. Новгорода - 3,09 млн. долл. США, или 69,8 % (4,43 млн. долл. США), администрация г. Костромы - 2,85 млн. долл. США, или 96,6 % (2,95 млн. долл. США). Однако в рамках реализации именно этого проекта планируется привлечение еще шести новых субзаемщиков.

2.6. Одновременно с этим можно обратить внимание на реализацию других проектов, действующих достаточно длительный период времени, но имеющих крайне низкую степень освоения заемных средств. В частности, можно, исходя из изложенного выше принципа, рассмотреть вопрос о сокращении объемов предоставления кредитных средств по Проекту повышения эффективности использования энергии (Соглашение по проекту подписано 29 сентября 1996 г., закрытие проекта предусматривалось 30 июня 2000 г., общая сумма займа составляет 70 млн. долл. США).

Из 58 млн. долл. США, зарезервированных (в рамках реализации данного проекта) на субзаймы, было заключено договоров только на 21,7 млн. долл. США, или 37,4 % от суммы резерва. Использовано средств субзайма только в размере 6,36 млн. долл. США, или 29,3 % от суммы заключенных договоров субзаймов. В разрезе субзаемщиков использование средств субзаймов на 1 января 2000 г. отражено в таблице № 4.

*Таблица № 4*

**Использование средств субзаймов по Проекту "Повышение эффективности использования энергии"**

(млн. долл. США)

Наименование субзаемщика	Заключено субзаймов на сумму	Доля возвратных средств Минфину России по договору о субзайме, %	Сумма израсходованных средств	Процент использования средств, %
Администрация Архангельской области, мэрия г. Архангельска	6,120	0,941	100	15,4
Администрация Калининградской области, муниципальное предприятие "Калининградтеплосеть"	5,346	0,710	100	13,3

Наименование субзаемщика	Заключено субзаймов на сумму	Доля возвратных средств Минфину России по договору о субзаиме, %	Сумма израсходованных средств	Процент использования средств, %
Администрация Нижегородской области, Семеновское муниципальное предприятие тепловых сетей	9,480	4,220	100	44,5
Администрация Рязанской области, Рязанское муниципальное предприятие тепловых сетей	0,757	0,489	100	64,6
Итого:	21,703	6,360	100	29,3

Льготный период освоения проекта истек, использование средств субзаймов по этому проекту планировалось завершить еще в августе 1999 года, но до настоящего времени, как видно из таблицы № 4, проект имеет один из самых низких показателей освоения средств. Однако в 2000-2001 гг. по данному

проекту планируется привлечение других субзаемщиков.

2.7. Общие характеристики использования средств заключенных субзаймов по состоянию на 1 января 2000 г. приведены в таблице № 5:

*Таблица № 5*

### Использование средств субзаймов

(млн. долл. США)

Название проекта	Текущая сумма займа	Заключено субзаймов на сумму	Сумма израсходованных средств по состоянию на 1.01.2000 г.	Процент использования средств
Управление окружающей средой	110,0	15,104	5,348	35,4 %
АРИС	140,0	98,008	68,488	69,9 %
ЛАРИС	80,0	20,500	12,081	58,9 %
Проект передачи ведомственного жилья	276,8	266,786	16,611	6,2 %
Проект развития финансовых учреждений	175,0	74,881	64,176	85,7 %
Проект поддержки предприятий	200,0	33,885	33,885	100,0 %
Проект городского транспорта	304,0	272,460	239,684	88,0 %
Жилищный проект	370,0	252,590	140,824	55,8 %
Повышение эфф-ти использования энергии	70,0	21,703	6,360	29,3 %
Восстановление центра Санкт - Петербурга	31,0	30,0	11,407	38,0 %
1-й нефтяной реабилитационный проект	426,3	416,250	409,140	98,3 %
2-й нефтяной реабилитационный проект	358,7	358,646	343,440	95,8 %
Ликвидация нефтяного загрязнения (Коми)	99,0	99,0	78,940	79,7 %
Поддержка региональной социальной инфраструктуры	193,0	149,5	22,875	15,3 %
Реформа здравоохранения	60,0	60,0	2,874	4,8 %
Реконструкция мостов	350,0	85,0	28,936	34,0 %
Развитие стандартизации	24,0	24,0	14,689	61,2 %
Инновационный проект развития образования	68,0	15,4	0,064	9,4 %
Итого:	3335,7	2293,713	1499,822	65,4 %

Из 18 проектов по 11 (или свыше 60% от их общего числа) освоение средств субзаймов ниже среднего показателя (65,4%). Один из самых низких параметров использования средств приходится на субзаймы по проекту «Реформа здравоохранения». При условии начала реализации проекта с сентября 1997 года из выделенных на субзаймы средств в размере 60 млн. долл. США освоено только 2,874 млн. долл. США, или 4,8 %, в т.ч. по субзаемщикам Калужской области – 30,0 млн. долл. США, 0,544 млн. долл. США, или 1,8%, администрация

Тверской области – 30,0 млн. долл. США, 2,330 млн. долл. США, или 7,8% соответственно.

Значительная часть средств должна быть направлена на оплату консультационных услуг и пропаганду здорового образа жизни (в Калужской области – 9,3 млн. долл. США, в Тверской области – 9,2 млн. долл. США).

В связи с увеличением расходов областного бюджета по обслуживанию средств субзайма (после августа 1998 года) финансовые учреждения Тверской области письмом от 4 ноября 1998 г.

№07-45 уже обращались с просьбой аннулировать права Тверской области по использованию средств.

Столь длительное неиспользование средств субзаймов может служить предметом для рассмотрения вопроса об их сокращении.

2.8. Анализ состояния использования средств субзаймов на территориях федеральных округов показывает, что именно в Центральном федеральном округе отмечаются самые низкие показатели расходования привлеченных кредитов

МБРР - 30,9 % на начало 1999 г. и 45,6 % на конец 1999 г. при среднем уровне освоения средств в размере 65,4 % от суммы заключенных договоров субзаймов (снижение процента использования средств в Приволжском федеральном округе обусловлено ростом объема привлеченных субзаймов).

Общие характеристики использования средств субзаймов в разрезе федеральных округов приведено в таблице № 6:

*Таблица № 6*

**Состояние использования средств субзаймов в разрезе федеральных округов**

(млн. долл. США)

Федеральный округ	Сумма заключенных субзаймов по состоянию на 01.04.99	По состоянию на 01.01.00		
		Сумма заключенных субзаймов	Сумма израсходованных средств	Процент использованных средств
Уральский	897,14	710,02	677,95	95,48
Центральный	720,45	473,98	218,21	45,55
Северо-Западный	412,88	439,52	256,42	58,34
Сибирский	323,63	253,58	173,33	68,35
Южный	187,31	152,27	73,36	48,17
Приволжский	144,81	251,40	95,41	37,95
Дальневосточный	10,67	7,91	5,14	64,73
Итого:	2696,89	2293,71	1499,82	65,38

По 5 из 7 федеральных округов объем заключенных соглашений субзаймов был сокращен на их территории. В первую очередь это вызвано кризисными явлениями, возникшими после августа 1998 года, т. к. в соответствии с условиями договоров субзаймов предоставленные средства подлежат возврату в федеральный бюджет (с уплатой процентов и комиссий за пользование кредитами).

**III. Состояние расчетов субзаемщиков с федеральным бюджетом**

Доля возвратных средств Минфину России по договорам субзаймов, как правило, составляет 100 процентов от суммы субзайма. По отдельным субзаймам возврат средств составляет менее 100 % от объема предоставленных субзаемщику средств:

- 20 % (Инновационный проект развития образования);

- 50 % (Поддержка региональной социальной инфраструктуры, Реформа здравоохранения, Развитие стандартизации);

- 83 % (Восстановление центра Санкт-Петербурга) и т. д.

Помимо возврата суммы кредита (основного долга), в соответствии с условиями договоров субзаемщики перечисляют в доход федерального бюджета процентные платежи, комиссии, а также штрафные проценты (в случае нарушения условий договоров):

- процентные платежи включают в себя проценты за использование средств кредита (как правило, процентная ставка Всемирного банка составляет 5-7 % годовых) и маржу Минфина России (от 0 до 2,5 % годовых);

- комиссии за обязательство на неиспользованную сумму субзайма (0,75 % годовых от суммы неиспользованных средств кредита);

- неустойка за каждый день просрочки платежа (90 % - 110 % годовых);

- прочие выплаты, предусмотренные в условиях договора (как правило, за несоблюдение конкретных параметров или условий договора - нарушение

субзаемщиком обязательств по ведению счета с особым режимом, нецелевое использование средств кредита или оборудования, поставленного в соответствии с условиями договора субзайма и т. д.).

Поступающие от субзаемщиков возвратные средства зачисляются на счета ГУФК Минфина России и отражаются в отчете по исполнению федерального бюджета как прочие неналоговые доходы.

3.1. По состоянию на 1 января 2000 г. задолженность конечных заемщиков перед федеральным бюджетом за использование средств субзаймов имела по 20 из 26 проектов, финансируемых за счет кредитов международных финансовых организаций (МБРР и ЕБРР), и характеризуется следующими показателями:

- сумма к оплате всего 775,77 млн. долл. США, в том числе по основному долгу - 412,95 млн. долл. США, проценты и комиссии - 362,82 млн. долл. США;

- сумма уплаченная субзаемщиками - всего 505,34 млн. долл. США, в том числе по основному долгу - 233,39 млн. долл. США, процентам и комиссиям - 271,95 млн. долл. США;

- сумма просроченной задолженности - всего 270,43 млн. долл. США, в том числе по основному долгу - 179,56 млн. долл. США, процентам и комиссиям - 90,87 млн. долл. США.

Основные показатели состояния задолженности конечных заемщиков перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 января 2000 г. в отраслевом разрезе проектов приведены в таблице № 7.

*Таблица № 7*

**Состояние погашения задолженности конечных заемщиков по кредитам международных финансовых организаций**

(млн. долл. США)

Раздел бюджетной классификации, наименование проекта	Сумма к оплате	Сумма уплаченная	Просроченная задолженность	Доля задолженности в сумме к оплате (%)
01 Государственное управление и местное самоуправление	1,25	0,92	0,33	26,7
Модернизация налоговой службы	0,75	0,50	0,28	36,3
Развитие стандартизации	0,47	0,42	0,05	11,1
07 Промышленность, энергетика, строительство	498,03	346,88	151,15	30,3
1-й нефтяной заем ЕБРР	59,36	49,06	10,30	17,3
2-й нефтяной заем МБРР	188,65	75,81	112,84	59,8
1-й нефтяной заем МБРР	196,73	185,09	11,64	5,9
Эффективность использования энергии	0,57	0,48	0,09	15,8
Поддержка предприятий	21,46	19,92	1,54	7,2
Мутновская ГеоЭС	1,01	-	1,01	100,0
Разлив нефти в Коми	30,25	16,52	13,73	45,37
08 Сельское хозяйство и рыболовство	12,67	1,54	11,13	87,8
ЛАРИС	0,58	0,39	0,19	32,8
АРИС	12,09	1,15	10,94	90,5
09 Охрана окружающей среды	2,63	0,94	1,69	64,3
Окружающая среда	2,63	0,94	1,69	64,3
10 Транспорт, дорожное хозяйство и связь	119,29	67,15	52,14	43,7
Автодорожный заем	53,08	33,49	19,59	36,9
Городской транспорт	44,36	13,78	30,58	68,9
Железнодорожный транспорт	8,21	8,23	-0,1	-
Морской старт (МБРР)	1,16	1,16	-	-
На автодорожные мосты	12,36	10,41	1,95	15,8
11 Развитие рыночной инфраструктуры	81,18	31,82	49,36	60,8
Финансовые учреждения	81,18	31,82	49,36	60,8
12 Жилищно-коммунальное хозяйство	52,73	45,38	7,35	13,9
Жилищный проект	48,93	42,02	6,91	14,1

Передача ведомственного жилого фонда	3,52	3,08	0,44	12,5
Центр Санкт-Петербург-1	0,28	0,28	-	-
14 Образование	7,86	10,57	-2,71	-
Инновационный проект образования	-	-	-	-
Подготовка кадров	2,28	6,73	-4,45	-
Регион. Соц. Инфраструктура	5,58	3,84	1,74	31,2
17 Здравоохранение и физическая культура	0,14	0,14	-	-
Реформа здравоохранения	0,14	0,14	-	-
Итого:	775,65	505,26	270,39	34,9

Наибольший объем на 1 января 2000 г. задолженности субзаемщиков перед федеральным бюджетом сложился по разделу 07 «Промышленность, энергетика, строительство», который составляет 151,15 млн. долл. США, или 55,6% от общей суммы задолженности конечных заемщиков (270,43 млн. долл. США). Данная задолженность в основном сформировалась по расчетам с акционерными предприятиями-участниками реализации проекта «Второй нефтяной реабилитационный заем».

В результате проведения зачетов в марте 2000 г. нефтяные компании погасили задолженность перед федеральным

бюджетом (в настоящее время просроченную задолженность имеет только ОАО "Роснефть-Пурнефтегаз" в размере 15 млн. долл. США). Соответствующие детальные характеристики задолженности конечных заемщиков по кредитам международных финансовых организаций в разрезе проектов приведены в таблице № 2 (приложение № 1 к отчету), а в разрезе конкретных субзаемщиков в таблице №3 (приложение № 1 к отчету).

3.2. Показатели, характеризующие состояние расчетов с федеральным бюджетом на 1 января 2000 года по категориям субзаемщиков приведены в таблице № 8:

*Таблица № 8*

**Задолженность конечных заемщиков по кредитам международных финансовых организаций  
(в разрезе категорий субзаемщиков)**

(млн. долл. США)

Категории субзаемщиков	Количество субзаемщиков	Сумма к оплате	Сумма уплаченная	Просроченная задолженность	Доля задолженности в сумме к оплате
Акционерные (частные) предприятия	25	486,77	327,94	158,83	32,62
Кредитные организации	32	143,89	86,37	57,52	40,0
Министерства (ведомства) Российской Федерации	4	67,31	46,0	21,31	31,7
Администрации (мэрии) городов	22	58,78	24,67	34,11	58,0
Администрации краев, областей	27	14,85	11,99	2,86	19,25
Правительства республик Российской Федерации	7	0,14	0,04	0,10	28,6
Муниципальные предприятия и другие субзаемщики	6	4,03	8,33	- 4,3	-
Итого:	123	775,77	505,34	270,43	34,86

Самой значительной категорией субзаемщиков являются кредитные организации (32 субзаемщика, или 26 % от их общего количества). Так, в рамках реализации Жилищного проекта (финансируемого за счет займа МБРР) АКБ

"СБС-Агро" получил средства в размере 40 млн. долл. США (100% возврат средств в федеральный бюджет). На 1 января 2000 г. банк освоил средства по этому займу в размере 6,478 млн. долл. США (16,2 % от суммы заключенного договора). Кроме

того, по Проекту развития финансовых учреждений АКБ "СБС-Агро" получил и освоил 13,343 млн. долл. США (100 % возврата) и по Проекту поддержки предприятий - 6,261 млн. долл. США соответственно. Всего с этим банком заключено договоров на общую сумму 59,604 млн. долл. США.

На момент проверки АКБ "СБС-Агро" должен был возвратить 28,92 млн. долл. США, а фактически уплатил только 3,69 млн. долл. США, т. е. его задолженность составляет 25,23 млн. долл. США, или 87,2 % от суммы подлежащей оплате.

Аналогичная ситуация сложилась с АКБ "Мосбизнесбанк", который должен был возвратить в федеральный бюджет 11,16 млн. долл. США, а фактически уплатил только 1,41 млн. долл. США (задолженность составляет 9,75 млн. долл. США, или 87,4% от суммы к оплате), с Торибанком - 6,4 млн. долл. США, 0,84 млн. долл. США (5,56 млн. долл. США, или 86,9 %) соответственно. Минфин России

направил соответствующие иски к кредитным организациям в арбитражные суды.

Кроме того, как следует из таблицы № 8, наиболее низкий процент возвратности средств субзаймов имеют конечные заемщики в лице администраций территориальных образований Российской Федерации (администрации краев, областей, правительства республик). Так, администрация Новосибирской области должна была перечислить в федеральный бюджет 2,86 млн. долл. США, а фактически уплатила только 0,47 млн. долл. США, или 16,4 % от суммы к оплате, администрация Ленинградской области - 0,93 млн. долл. США, 0,24 млн. долл. США, или 25,8 %, администрация Калининградской области - 0,11 млн. долл. США, 0,04 млн. долл. США, или 36,4 % соответственно и т. д.

3.3. Состояние расчетов с федеральным бюджетом на 1 января 2000 г. в разрезе федеральных округов представлено в таблице № 9:

*Таблица № 9*

**Задолженность конечных заемщиков по кредитам международных финансовых организаций  
(в разрезе федеральных округов)**

(млн. долл. США)

Федеральный округ	Сумма к оплате	Сумма уплаченная	Просроченная задолженность	Отношение задолженности к сумме, подлежащей оплате (%)
Центральный	179,38	94,39	84,99	47,4
Северо-Западный	100,57	81,24	19,33	19,2
Южный	16,40	6,70	9,7	59,1
Приволжский	13,94	7,15	6,79	48,7
Уральский	243,32	175,59	67,73	27,84
Сибирский	219,46	139,87	80,59	36,0
Дальневосточный	2,7	1,4	1,3	51,8
Итого:	775,77	506,34	270,43	34,86

В абсолютном выражении самый большой объем просроченной задолженности перед федеральным бюджетом имеют конечные заемщики, расположенные в Центральном федеральном округе. Общий объем их задолженности составляет 84,99 млн. долл. США, или свыше 31 % от всего объема

просроченной задолженности субзаемщиков.

Соотношение объемов полученных субзаймов, израсходованных средств, суммы к возврату в федеральный бюджет и задолженности по расчетам с федеральным бюджетом по состоянию на 01.01.2000 г. отражено на схеме № 2.

*Схема № 2*

**Основные показатели использования средств субзаймов**

(по итогу в млн. долл. США)

Федеральные округа (доля, проходящая на федеральный округ, %):  
 -Центральный - 1, Северо-западный -2, Южный - 3, Приволжский -4,  
 Уральский - 5, Сибирский - 6, Дальневосточный - 7.

Общий объем субзаймов	Израсходовано средств субзаймов	Сумма к возврату	
		Сумма к возврату	Просроченная задолженность
5(31)	5 (45,2)	5 (31,4)	1 (31,4)
1 (20,9)	2 (17,1)	6 (28,3)	6 (29,8)
2 (19,2)	1 (14,5)	1 (23,1)	5 (25,4)
4 (11)	6 (11,6)	2 (13)	2 (7,1)
6 (11)	4 (6,4)	3 (2,1)	3 (3,6)
3 (6,6)	3 (4,9)	4 (1,8)	4 (2,2)
7 (0,3)	7 (0,3)	7 (0,3)	5 (0,5)
2293,7 (100)	1499,8 (100)	775,8 (100)	270,4 (100)

Анализируя показатели схемы № 2, можно отметить, что основные объемы займов приходятся на субзаемщиков Уральского федерального округа, но по результатам просроченной задолженности конечных заемщиков перед федеральным бюджетом больший удельный вес занимают субзаемщики Центрального федерального округа. Кроме того, только по конечным заемщикам Северо-Западного федерального округа доля средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет, почти в два раза превышает аналогичный показатель в объемах просроченной задолженности перед федеральным бюджетом. Одновременно с этим, учитывая, что в общих объемах субзаймов и израсходованных средств по ним также преобладают субзаемщики Центрального федерального округа и Северо-Западного федерального округа, в этих округах проведены контрольные мероприятия по использованию средств федерального бюджета в виде субзаймов (по соглашению с международными финансовыми организациями) по разным категориям субзаемщиков:

- администрация области;
- муниципальное предприятие.

3.4. В связи с изложенным выше положением в федеральных округах, а также с учетом количества действующих договоров субзайма для проведения проверок использования средств субзаймов

выбраны два региона - Владимирская область (два подразделения администрации области, бюджетное учреждение и администрация города) и Калининградская область (три подразделения администрации области, три бюджетных учреждения и муниципальное предприятие). Перечень организаций и предприятий, в которых проводились проверки, приведены в начале отчета (раздел "Объекты встречных проверок").

Результаты проверок в этих регионах демонстрируют конкретные примеры недостатков в реализации займов в Российской Федерации.

#### IV. Использование средств субзаймов при реализации отдельных проектов

4.1. Заемные средства для участвующих в проекте поддержки осуществления реформ в сельском хозяйстве (АРИС) частных семеноводческих и маркетинговых предприятий были переданы государством на принципе подзайма в долларах США через коммерческие банки на агентской основе. Подзаймы имеют срок погашения 10 лет, включая 2 года льготного периода. К участию в проекте привлечены 43 субзаемщиков. По состоянию на 1 апреля 2000 г. были заключены субзаймы на общую сумму 106,15 млн. долл. США и израсходовано средств в размере 37,48 млн. долл. США, на 1 января 2000 г. – 98,01 млн. долл. США и 64,49 млн. долл. США

соответственно (использование средств составило на 01.04.99 г. 35,3% и на 01.01.2000 г. – 69,9%). Основной целью проекта является создание информационно-консультационных центров рыночной информации в регионах России.

Типичный пример использования средств субзайма по проекту АРИС являет администрация Владимирской области, где проведена встречная проверка (акт от 24 мая 2000 г. согласован без возражений). В результате проведенной проверки установлено следующее:

- соглашение о субзайме между Минфином России, Минсельхозпродом России и администрацией Владимирской области заключено 15 января 1996 года для оказания содействия в реализации займа МБРР «Проект по поддержке осуществления реформ в сельском хозяйстве» (АРИС). По условиям Соглашения администрации Владимирской области предоставлены средства в размере 410,2 тыс. долларов США (на безвозвратной основе – 119,8 тыс. долларов США и на возвратной основе – 290,4 тыс. долларов США) для приобретения материальных ценностей в целях создания на областном и районном уровнях 4 информационно-консультационных центров (СКИФ) и 6 центров рыночной информации (СИР), а также для обучения специалистов для работы в указанных центрах. Реализация Проекта «АРИС» на территории Владимирской области возложена на Департамент сельского хозяйства и продовольствия администрации Владимирской области;

- в течение 1996-1999 гг. администрацией Владимирской области (Департаментом сельского хозяйства и продовольствия) использовано средств субзайма в размере 336,3 тыс. долларов США, или 82% от общей суммы привлеченных регионом средств по Проекту «АРИС» (в части средств, предоставленных на безвозвратной основе – 96,1 тыс. долларов США, или 80,2% от суммы выделенных на данной основе средств, и в части кредита – 240,2 тыс. долларов США, или 82,7% от общей суммы

предоставленных средств на возвратной основе);

- на территории Владимирской области не созданы предусмотренные Соглашением информационно-консультационные центры рыночной информации, для которых приобретались все поступившие в регион материальные ценности (их функции выполняет Департамент сельского хозяйства и продовольствия и райсельхозуправления). Департаментом и районными сельхозуправлениями осуществляется мониторинг цен на сельскохозяйственную продукцию, проводится определенная работа по обеспечению спроса субъектов рынка по получению данной информации и решению других вопросов. Однако цели Проекта «АРИС» в полном объеме не достигнуты: система действует изолированно, ее возможности ограничены из-за низкой оснащенности средствами связи и оргтехникой сельскохозяйственной инфраструктуры области;

- единственными пользователями поступивших материальных ценностей являются Департамент сельского хозяйства и продовольствия администрации области и пять районных сельхозуправлений, которые являются бюджетными учреждениями. В реальности материальные ценности общей стоимостью 303,8 тыс. долларов США, или (расчетно) 8597,5 тыс. руб., эксплуатируются бюджетопользователями, но на момент проверки находятся вне системы учета федеральной и областной собственности, их стоимостное выражение не отражается в финансово-бухгалтерской отчетности этих бюджетных учреждений. Данные материальные ценности не взяты на баланс бюджетных учреждений, что не соответствует как условиям Соглашения, так и Положению по ведению бухгалтерского учета в бюджетных организациях;

- в структуре долговых обязательств области в течение 1996 - 2000 годов не учтена гарантия администрации Владимирской области по Проекту «АРИС» перед федеральным бюджетом в

размере 290,4 тыс. долларов США (или 1430,5 тыс. руб.) на момент подписания Соглашения в 1996 году, 216,7 тыс. долларов США (или 6132,6 тыс. руб.) на момент проведения проверки (с учетом погашения части основного долга в 1999 - 2000 годах).

4.2. По проекту поддержки осуществления земельной реформы (ЛАРИС) по состоянию на 01.01.2000 г. с субзаемщиками были подписаны договора о субзаеме на сумму 36,301 млн. долларов США с общей суммой возврата 25,536 млн. долларов США, в том числе:

*Таблица 10*

**Характеристики отдельных параметров договоров о субзаемах по проекту «ЛАРИС»**

№	Субъекты Федерации	Сумма займа, млн. долл. США	Сумма возврата, млн. долл. США
1	Калининградская обл.	2,800	2,768
2	Нижегородская обл.	6,400	3,700
3	Пермская обл.	8,500	5,300
4	Самарская обл.	2,800	2,400
5	Архангельская обл.	1,504	1,487
6	Республика Мордовия	1,385	1,370
7	Ленинградская обл.	5,704	2,512
8	Омская обл.	5,704	2,512
9	Смоленская обл.	1,504	1,487
	Итого:	36,301	23,536

Сумма израсходованных средств на 01.08.2000 г. составила 28,946 млн. долл. США, или 79,7 % общей суммы субзаёмов.

По состоянию на 01.08.2000 г. на основании договоров субзаёма сумма средств, подлежащих возврату, составляла 1,224 млн. долларов США, фактически выплачено 0,895 млн. долларов США, в том числе по субъектам Федерации:

*Таблица 11*

**Состояние расчетов субзаемщиков с федеральным бюджетом по проекту «ЛАРИС»**

№ п/п	Субъекты Федерации	Сумма выплат на 01.08.2000 г., млн. долл. США	
		Плановая с учетом штрафов	Фактическая
1	Калининградская обл.	0,245	0,134
2	Нижегородская обл.	0,320	0,320
3	Пермская обл.	0,449	0,441
4	Самарская обл.	0,210	0
5	Архангельская обл.	0	0
6	Республика Мордовия	0	0
7	Ленинградская обл.	0	0
8	Омская обл.	0	0
9	Смоленская обл.	0	0
	Итого:	1,224	0,895

Администрация Калининградской области принимает участие (является гарантом) в реализации займа МБРР 3756 - RU "Проект поддержки земельной реформы" (ЛАРИС), по которому сумма кредита по субзаёму (договор субзаёма от 4 августа 1998 г.) для региона составляет 2.800,0 тыс. долл. США. При планируемом по графику (при заключении договора) завершении освоения средств субзаёма в декабре 1998 года на момент проверки в администрации области фактическое

использование средств субзаёма составляет 872,1 тыс. долл. США, или 31,1 % от объема предоставленного кредита.

В рамках реализации этого займа все поставленное в регион оборудование и другие материальные ценности на сумму 722,0 тыс. долл. США (17.952,9 тыс. руб.) не оприходованы и на балансах ни Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Калининградской области (625,5 тыс. долл. США, или 16.346,2 тыс. руб.), ни Государственного областного

учреждения "Центр инвентаризации и учета недвижимости" (69,5 тыс. долл. США, или 1.606,7 тыс. руб.) не числятся (т.е. не числятся ни на федеральном, ни на областном уровнях).

По субзайму в рамках реализации рассматриваемого займа просроченная задолженность области перед федеральным бюджетом по погашению основного долга на момент проверки составляла 210,7 тыс. долл. США или 5.983,9 тыс. рублей на 01.08.00 – 111 тыс. долл. США.. В ходе встречной проверки установлено, что не на цели займа МБРР "Проект поддержки земельной реформы" (ЛАРИС) направлены 129,7 тыс. руб. (0,8 тыс. долл. США), использованных на содержание государственного областного учреждения "Центр инвентаризации и учета недвижимости" (в соответствии с принятыми обязательствами администрации Калининградской области перед Минфином России содержание областных подразделений, обеспечивающих реализацию проекта "ЛАРИС", должно на 100 % производиться за счет средств областного бюджета). Согласно требованиям приказа Минфина России от 2 февраля 1999 г. № 26 "Об усилении контроля за целевым использованием и возвратом в федеральный бюджет средств займов и грантов, предоставленных Российской Федерации" данная сумма должна подлежать взысканию с администрации Калининградской области.

4.3. По займу МБРР "Повышение эффективности использования энергии" задействовано 4 субзаемщика, сумма договоров субзайма на 01.01.2000 г. составляет 21,7 млн. долл. США, использовано 6,36 млн. долл. США, или 29,3 % от общей суммы заключенных договоров. Просроченная задолженность субзаемщиков составляет 85,8 млн. долл. США, или 15,1 % от суммы к оплате (568,1 млн. долл. США).

Проверка использования и возврата средств субзайма (предоставленного в рамках реализации данного займа) в Калининградском муниципальном предприятии "Калининградтеплосеть" показала следующее:

- в целях реализации займа МБРР № 3876-RU "Проект повышения эффективности использования

энергии" на территории Калининградской области заключен четырехсторонний договор субзайма от 25 июля 1997 г. Согласно принятым обязательствам использование средств субзайма должно было быть завершено до августа 1999 года. Фактическое использование средств на момент проверки составляет только 710,2 тыс. долл. США, или 13,3 % от общего размера предоставленного кредита (5.346 тыс. долл. США). В рамках реализации Проекта заключено на общую сумму 3.408,5 тыс. долл. США только 8 контрактов из 13 запланированных согласно представленным техническим заданиям. На момент проверки общая стоимость поставленного оборудования составила 961,4 тыс. долл. США, из них находится на складах оборудование на сумму 606,7 тыс. долл. США (63,1% от общего объема поставленного оборудования);

- в соответствии с условиями договора субзайма МП "Калининградтеплосеть" (субзаемщик) должен выполнять все платежные обязательства и платить все налоги и другие платежи в рамках реализации Проекта из собственных средств в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации. Фактически расходы по обслуживанию обязательств субзаемщика осуществляются за счет средств городского бюджета г. Калининграда, которые составили 5.372,5 тыс. руб. (при оплаченном оборудовании за счет средств кредита) по субзайму в размере 7.783,3 тыс. руб.), что не соответствует конкретизированным положениям договора субзайма (заключенного на федеральном уровне в части определения источников финансирования расходов на обслуживание и погашение государственного внешнего долга).

Действия субзаемщика не соответствуют положениям заключенного договора субзайма и по другим параметрам. Так, субзаемщик не смог представить какие-либо документы по открытию и наличию средств на счете с особым режимом (на 15.02.2000 г. в соответствии с условиями договора субзайма средства на этом счете должны составить 648,4 тыс. долл. США). В соответствии с требованиями договора субзайма нарушение субзаемщиком обязательств по ведению счета с особым режимом является основанием для применения штрафных процентов, зачисляемых в доход федерального бюджета. Расчетно штрафные проценты на момент проверки должны составить 36.830,5 тыс. руб. (1.296,8 тыс. долл. США).

- на момент проверки не устранена правовая коллизия между основным текстом договора субзайма (срок погашения кредита предусмотрен с 15 февраля 2000 г.) и приложением к нему (срок погашения субзайма предусмотрен с 15 августа 2000 г.), которое никем не подписано (не завизировано). В ходе проверки проведены расчеты по сроку погашения субзайма 15 февраля 2000 г. Общая сумма задолженности субзаемщика (МП "Калининградтеплосеть") перед

федеральным бюджетом в части обслуживания и погашения долговых обязательств на момент проверки составляет 434,27 тыс. долл. США (12.333,3 тыс. руб.).

4.4. Аналогичная ситуация складывается и при софинансировании российской стороной части расходов по реализации займов. Так, на территории Калининградской области реализуется заем МБРР 4033-RU "Медицинское оборудование", по которому в соответствии с договором от 25 марта 1997 года в регион должно было быть поставлено до июня 1999 года оборудование на общую сумму 2.559,0 тыс. долл. США (с учетом изменений на момент проверки). Фактическое освоение средств кредита составляет 2.004,0 тыс. долл. США, или 78,3 % от запланированного объема.

По проекту МБРР "Медицинское оборудование", в котором принимают участие тридцать семь лечебно-профилактических учреждений Калининградской области, сводный учет и контроль за использованием средств займа в администрации области практически не ведется (с декабря 1998 года отсутствуют данные о фактическом использовании средств по расходу кредитных ресурсов на проведение монтажа оборудования и обучение персонала). Не принимаются меры по введению в эксплуатацию и укомплектованию поступившего оборудования (116,3 тыс. долл. США), а также, как выявлено в ходе выборочных проверок, по постановке на учет закупленного оборудования в рамках реализации займа (1,2 тыс. долл. США, или 34,7 тыс. руб.).

### **Выводы и предложения**

1. Практическое использование в регионах Российской Федерации средств займов международных финансовых организаций началось в 1994 году.

Направление средств в регионы предусматривается в виде субзаймов, поставок товаров, проведения работ и оказания услуг. Одновременно привлекаются средства регионов для софинансирования проектов. Региональное распределение средств действующих в настоящее время займов международных финансовых организаций охватывает период 1994-2004 годов.

Путем распределения (до 2004 г.) ресурсов действующих займов почти около 73 % (или 3,0 млрд. долл. США) средств

инвестиционного портфеля проектов МБРР направляется в регионы России.

По состоянию на 1 июля 2000 г. объем израсходованных (с 1994 г.) средств инвестиционных займов МБРР в регионах России в целом составляет 2149,3 млн. долл. США, или 71,6 % от распределенных кредитных ресурсов на период 1994-2004 гг. (3000,3 млн. долл. США).

Наибольший объем распределенных средств приходится на регионы Западной Сибири (32 % от всех привлеченных в регионы средств) и Центральной России (29 %), далее следуют регионы Северо-Запада России (11 %), Урала (6 %), Поволжского района и Северного Кавказа (по 5 %).

Максимум израсходованных средств, начиная с 1994 и по 1 июля 2000г., приходится на регионы Западной Сибири – около 39 % (836,5 млн. долл. США), в то время как максимальная сумма, которую предполагается использовать с 1 июля 2000 года по 2004 год, будет приходиться на регионы Центральной России – около 303 млн. долл. США. В целом по Российской Федерации предусматривается в течение II полугодия 2000 года и 2001-2004 годов распределить среди регионов России еще 851 млн. долл. США.

2. В ходе реализации займов МБРР и ЕБРР в основном предусматривается процедура использования заемных средств по проектам в виде субзаймов из 42 действующих проектов процедура предоставления субзаймов предусмотрена по 26 проверкам, финансируемых за счет кредитов международных финансовых организаций. В использовании средств субзаймов задействованы 123 участника и оформлено 159 договоров субзаймов. Общая сумма заключенных соглашений по субзаймам составляет 2296,71 млн. долл. США, или 57 % от заемных средств, полученных российской стороной.

Основная часть заключенных субзаймов приходится на Уральский федеральный округ (897,14 млн. долл. США, или 33,3 % от всего объема субзаймов) и Центральный федеральный округ (720,45 млн. долл.

США, или 26,7 % соответственно). Максимум привлеченных средств в регионы Центральной России объясняется большим объемом, приходящимся на проекты городской инфраструктуры, транспорта и финансов. В регионах Урала и Западной Сибири большая часть всех привлеченных средств приходится на проекты энергетического сектора.

Сумма израсходованных субзаемщиками средств равна 1499,8 млн. долл. США (69,8 % от использованных в регионах кредитных ресурсов, предоставленных международными финансовыми организациями), или 65,4 % от суммы заключенных субзаймов.

Самый высокий уровень использования средств субзаймов приходится на Уральский федеральный округ (677,95 млн. долл. США, или 95,5 % от объема заключенных субзаймов), где основную часть субзаемщиков составляют нефтяные компании. Самый низкий показатель использования средств отмечается в Приволжском федеральном округе (95,4 млн. долл. США, или 37,95 % соответственно), где основная часть субзаемщиков приходится на администрации территориальных образований округа, которые, как правило, только начали использовать полученные средства.

3. Наиболее активными участниками процесса являются субзаемщики в лице акционерных (частных) предприятий (977,7 млн. долл. США, или 42,6 % от общей суммы заключенных субзаймов) в администрации территориальных образований Российской Федерации (на все виды территориальных образований приходится 985,0 млн. долл. США, или 42,9 % от общей суммы заключенных займов).

По сравнению с акционерными (частными) предприятиями все участники процесса использования иностранных заемных средств, подлежат возврату за счет региональных бюджетов (республиканских, областных и городских), имеют крайне низкую степень использования заемных

средств (при этом следует иметь в виду, что для муниципальных предприятий гарантами являются, как правило, администрации территориальных образований), т.е. повсеместно допускаются неэффективные дополнительные платежи в виде комиссии за обязательство на неиспользованную сумму за счет бюджетных средств (в целом начисленные проценты и комиссии уже составили 362,82 млн. долл. США).

4. В течение 1999 г. и первого полугодия 2000 г. по 5 из 7 федеральных округов объем заключенных соглашений субзаймов был сокращен на их территории. В первую очередь это вызвано кризисными явлениями, возникшими после августа 1998 г., т.к. в соответствии с условиями договоров субзаймов предоставленные средства подлежат возврату в федеральный бюджет (с уплатой процентов и комиссий за пользование кредитами).

В результате возникли две взаимосвязанные проблемы: сильное отставание в освоении средств субзаймов и невыполнение субзаемщиками своих обязательств перед Минфином России. Вопросы возврата и обслуживания субзаймов, а также проблемы софинансирования проектов после августовского финансового кризиса стали неразрешимыми в основном для администраций территориальных образований и муниципальных предприятий. Объем задолженности конечных заемщиков перед федеральным бюджетом по кредитам международных финансовых организаций составляет 270,43 млн. долл. США, или 34,9 % от суммы, подлежащей оплате (775,77 млн. долл. США).

Наиболее низкий процент возвратности средств субзаймов имеют конечные заемщики в лице администраций территориальных образований Российской Федерации (администрации краев, областей, правительства республик). Так, администрация Новосибирской области должна была перечислить в федеральный бюджет 2,86 млн. долл. США, а фактически

уплатила только 0,47 млн. долл. США, или 16,4 % от суммы к оплате, администрация Ленинградской области – 0,93 млн. долл. США, 0,24 млн. долл. США, или 25,8 %, администрация Калининградской области – 0,11 млн. долл. США, 0,04 млн. долл. США, или 36,4 % соответственно и т.д. Задолженность нефтяных компаний перед федеральным бюджетом в основном погашается путем проведения зачетов.

5. Практически остановлено функционирование кредитных линий по проектам, поскольку перекредитование конечным заемщикам осуществляется через коммерческие банки, большинство которых в настоящее время не может выполнять эти функции. Вместе с тем самой значительной категорией субзаемщиков остаются кредитные организации – 32 субзаемщика, или 26 % от их количества (123). Общий объем просроченной задолженности кредитных организаций перед федеральным бюджетом составляет 57,5 млн. долл. США, или 40 % суммы, подлежащей оплате (143,9 млн. долл. США). Так, с АКБ «СБС-АГРО» были заключены договоры субзайма на общую сумму 59,6 млн. долл. США. Банк на момент проверки должен был вернуть 28,92 млн. долл. США, а фактически уплатил только 3,69 млн. долл. США, или 87,2 % от суммы, подлежащей оплате.

Аналогичная ситуация сложилась с АКБ «Мосбизнесбанк», который должен вернуть в федеральный бюджет 11,16 млн. долл. США, а фактически перечислил только 1,41 млн. долл. США (задолженность составляет 9,75 млн. долл. США, или 87,4 % от суммы к оплате), с Торибанком – 6,4 млн. долл. США, 0,84 млн. долл. США (5,56 млн. долл. США, или 86,9 %) соответственно.

6. В ходе реализации проекта имеются факты, когда все субзаемщики данного проекта являются должниками перед федеральным бюджетом. Так, по проекту «Городской общественный транспорт» (общий объем субзаймов составляет 272,5 млн. долл. США) все 14 городов-участников являлись должниками по

расчетам с федеральным бюджетом, хотя сейчас предусматриваются только платежи по обслуживанию долгового обязательства (без возврата основного долга). В целом все города – участники должны были перечислить в федеральный бюджет проценты и комиссии за пользование кредитом в размере 44,36 млн. долл. США, фактически субзаемщики уплатили 13,78 млн. долл. США, просроченная задолженность составляет 30,58 млн. долл. США, или 68,9 % от суммы к уплате. Так, например, администрация г. Омска имеет просроченную задолженность в размере 5,99 млн. долл. США, или 82,8 % от суммы к оплате (7,23 млн. долл. США), администрация г. Екатеринбурга – 4,61 млн. долл. США, или 80 % (5,76 млн. долл. США) и т.д.

Однако в рамках реализации именно этого проекта планируется с 2000 г. привлечение еще шести новых субзаемщиков.

7. В результате проведенных контрольных мероприятий были выявлены типичные нарушения и недостатки в процессе использования субзаймов:

- не соблюдаются требования статей 99, 107 и 117 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части формирования долговых обязательств (не учитывая гарантии, предоставляемые субъектами Российской Федерации, при получении субзаемщиками средств займов международных финансовых организаций);

- не полностью обеспечивается соответствие учета использования заемных средств требованиям вступившего в силу с 01.01.2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации. Процедуры и формы отчетности групп реализации проектов (и групп, работающих на местах в регионах) нуждаются в дальнейшем совершенствовании с целью более полного соответствия нормам и процедурам, предусмотренным бюджетным законодательством;

- не урегулирован вопрос оприходования и поставки на учет материальных ценностей, поступивших в регион. В

результате, например, по Проекту «АРИС» все поступившие во Владимирскую область материальные ценности общей стоимостью 303,8 тыс. долл. США находятся вне системы учета федеральной и областной собственности, не взяты на баланс бюджетных учреждений (получателей ценностей). В рамках реализации проекта «ЛАРИС» все поставленное в Калининградскую область оборудование и другие материальные ценности на сумму 722 тыс. долл. США не оприходованы и не числятся в учетных регистрах конечных заемщиков ни на федеральном, ни на областном уровнях. Однако следует отметить, что поступающие материальные ценности используются, как правило, по целевому назначению (по результатам 11 контрольных мероприятий установлен только один случай нецелевого использования материальных ценностей на сумму 0,8 тыс. долл. США в Калининградской области).

8. Минфином России не обеспечивается постоянный и системный контроль за исполнением договоров субзаймов, расчетами субзаемщиков с федеральным бюджетом и выполнение ими всех принятых на себя обязательств. Так, в соответствии с условиями договора субзайма МП «Калининградтеплосеть» (субзаемщик) не смог предоставить какие либо документы по открытию и наличию средств на счете с особым режимом. В соответствии с требованиями договора субзайма нарушение субзаемщиком обязательств по ведению этого счета с особым режимом является основанием для применения штрафных процентов,

зачисляемых на доход федерального бюджета. Минфин России претензий не предъявил. Расчетно штрафные проценты на момент проверки должны составить 36.830,5 тыс. руб. (1.296,85 тыс. долл. США). Кроме того, в соответствии с текстом договора субзайма срок погашения кредита предусмотрен с 15 февраля 2000 года, т.е. при общей сумме задолженности субзаемщика перед федеральным бюджетом в части обслуживания и погашения долговых обязательств на момент проверки на сумму 434,27 тыс. долл. США (12.333,3 тыс. руб.) в Минфине России задолженность не учтена (срок погашения кредита без учета требований договора установлен с 15.08.2000 г.).

9. Сложившееся положение требует разработки конкретного порядка предоставления займов МББР и ЕБРР субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и другим категориям заемщиков на основе оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами Российской Федерации.

В связи с изложенным предлагается:

- направить представления в Министерство Финансов Российской Федерации, администрации Владимирской и Калининградской областей;
- направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и всем полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Э. В. МИТРОФАНОВА**