

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2003 года № 45 (370) “О результатах проверки законности привлечения, эффективности и целевого использования целевых иностранных заимствований (кредиты (займы) международных финансовых организаций и кредиты (займы) правительств иностранных государств, банков и фирм), привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации, включая расчеты с федеральным бюджетом пользователей заемных средств в Минфине России, Внешэкономбанке, Минэкономразвития России, Федеральном центре проектного финансирования, Национальном фонде подготовки кадров, Государственном университете - Высшей школе экономики, КМП “Калининградтеплосеть”, филиале “Электросвязь Калининградской области”, МУП “Водоканал” г. Калининграда, Комитете по земельным ресурсам и землеустройству Калининградской области, ОАО “Минеральные воды Кабардино-Балкарии”, ОАО “Баксанское хлебоприемное предприятие”, ОАО “Нальчикский завод полупроводниковых приборов”, ОАО “Оптов-розничный рынок “Нальчик”, филиале “Каббалктелеком” ОАО “ЮТК” и Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова”:

Утвердить отчет о результатах проверок.

Направить... информационное письмо Президенту Российской Федерации.

Направить... представление Счетной палаты Правительству Российской Федерации.

Направить информационные письма Кабинету Министров Кабардино-Балкарской Республики, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить материалы в установленном порядке в средства массовой информации.

ОТЧЕТ

по результатам проверки законности привлечения, эффективности и целевого использования целевых иностранных заимствований (кредиты (займы) международных финансовых организаций и кредиты (займы) правительств иностранных государств, банков и фирм), привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации, включая расчеты с федеральным бюджетом пользователей заемных средств

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.4.2.1), удостоверения на право проведения проверки от 31 января 2003 года № 05-00-23/5, от 31 января 2003 года № 05-00-23/6, от 16 мая 2003 года № 05-00-23/49, от 26 февраля 2003 года № 05-0023/16, от 1 апреля 2003 года № 05-00-23/34, от 25 июня 2003 года № 05-00-23/77, от 11 августа 2003 года № 05-00-23/95, от 25 сентября 2003 года № 05-00-99.

Цель проверки

Мониторинг использования целевых иностранных займов, оценка экономической эффективности и целевого расходования средств по реализации проектов, осуществляемых за счет кредитов (займов) международных финансовых организаций (далее - МФО) и кредитов (займов) правительств иностранных государств, банков и фирм, с предложениями по оптимизации таких расходов при подготовке проекта Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2004 год.

Предмет проверки

Договора, соглашения, контракты, технико-экономические обоснования (ТЭО) и бизнес-планы, материалы экспертиз, финансовые, банковские и другие документы; определение их соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросу использования целевых иностранных заимствований.

Объекты проверки

Минфин России; Внешэкономбанк; Минэкономразвития России; ОАО Федеральный центр проектного финансирования (далее - ФЦПФ); Национальный фонд подготовки кадров (далее - НФПК); Государственный университет - Высшая школа экономики (г. Москва); Кабардино-Балкарской Республики (г. Нальчик) - ОАО "Оптово-розничный рынок", ОАО "Каббалктелеком", ОАО "Минеральные воды Кабардино-Балкарии", ОАО "Нальчикский завод полупроводниковых приборов" и ОАО "Баксанское хлебоприемное предприятие" (г. Баксан) (далее - ОАО "Баксанское ХПП"); Калининградская область (г. Калининград) - МУП "Водоканал", комитет по земельным ресурсам администрации области, филиал "Электросвязь Калининградской области", КМПП "Калининградтеплосеть"; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова.

Проверяемый период: январь 1998 года - июль 2003 года.

Сроки проведения проверки: январь-сентябрь 2003 года.

По результатам проверок на объектах оформлено 17 актов, с которыми ознакомлены руководители проверяемых организаций. Имеются замечания Внешэкономбанка, а также замечания Минфина России, не затрагивающие принципиальных выводов.

При составлении отчета использованы также материалы Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок займов МФО, осуществленные в 1997-2002 годах.

С учетом того, что по ранее осуществленным Счетной палатой проверкам займов МФО направлялись представления и информационные письма в адрес соответствующих министерств и ведомств субъектов Российской Федерации и отдельных проверяемых организаций, в настоящем отчете отражены основные концептуальные вопросы работы с займами МФО, которые остались нерешенными, а также касающиеся взаимоотношений с бюджетом, включая возврат средств со стороны конечных заемщиков.

В отчете представлен также краткий анализ проекта Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2004 год, выполненный на основе мониторинга действующих займов МФО по состоянию на 1 сентября 2003 года.

В ходе проведения проверки установлено

Кредиты (займы) международных финансовых организаций

1. Общая характеристика состояния портфеля проектов МБРР

На 1 сентября 2003 года общая сумма 50 займов в рамках портфеля действующих и завершенных проектов МБРР (инвестиционных и бюджетозамещающих) составляла 9,5 млрд. долларов США. На период проведения настоящей проверки завершено 25 займов на сумму 7,5 млрд. долларов США и находилось в стадии реализации 25 займов МБРР на сумму 2,03 млрд. долларов США.

Всего за весь период работы с МБРР с 1992 года по состоянию на 1 сентября 2003 года израсходовано заемных средств на сумму 8,32 млрд. долларов США, в т. ч. по инвестиционным займам - 3,16 млрд. долларов США (38 %) и по бюджетозамещающим займам - 5,16 млрд. долларов США (62 процента). В 2002 году вступили в силу 7 новых займов МБРР на общую сумму 888,5 млн. долларов США.

В апреле 2003 года вступил в силу заем в сумме 100 млн. долларов США по проекту “Модернизация налоговой службы - 2”. На сентябрь 2003 года было одобрено Советом директоров МБРР 4 займа на сумму 481 млн. долларов США.

Структура инвестиционных займов и их распределение по федеральным округам

Наибольшие заимствования приходятся на энергетический сектор - 968 млн. долларов США, или почти 32 % от объема привлеченных инвестиционных займов. Далее следуют транспортный сектор - 680 млн. долларов США, или 22,3 %, развитие городской инфраструктуры - 363 млн. долларов США, или 12 %, здравоохранение и социальная защита - 330,6 млн. долларов США, или 11 процентов.

Распределение средств по федеральным округам Российской Федерации крайне неравномерное и не в полной мере отвечает перспективам социально-экономического развития регионов. Самый большой объем привлеченных средств приходится на наиболее экономически развитый Центральный федеральный округ (более 963 млн. долларов США, или 31 % от общего объема). Далее следуют Уральский федеральный округ - 23 % и Северо-Западный федеральный округ - 19 %, Приволжский и Южный федеральные округа - по 7 % и Сибирский федеральный округ - 11 процентов. Менее всего заемных средств привлекалось для Дальневосточного федерального округа - 40 млн. долларов США, или 1 процент.

Совместная рабочая группа

Для обеспечения необходимой эффективности и темпов подготовки инвестиционных проектов, оперативного выявления проблем, возникающих в ходе подготовки проектов и своевременного принятия необходимых решений управляющим от Российской Федерации в МБРР и постоянным представителем МБРР в Российской Федерации 21 мая 2002 был подписан Меморандум о порядке мониторинга подготовки и реализации проектов в России, финансируемых при участии МБРР. В соответствии с данным Меморандумом была создана Совместная рабочая группа (далее - СРГ), в которую вошли представители Минфина России, Минэкономразвития России, Аппарата Правительства Российской Федерации, ФЦПФ и МБРР. В соответствии с Меморандумом СРГ проводит ежеквартальные заседания в следующих целях: проведение анализа хода подготовки и реализации проблемных проектов применительно к утвержденным планам/графикам и бюджетам их подготовки/реализации, а также перечням мероприятий по повышению эффективности их подготовки/реализации; рассмотрение общих и частных проблемных вопросов реализации займов МБРР и выработки мер, направленных на их разрешение, а также контроль за проведением оценки эффективности завершившихся проектов. На момент проверки было проведено 6 заседаний СРГ.

2. Вопросы, касающиеся проблем подготовки проектов и вступления в силу соглашений о займах

В ходе проверки было установлено, что необоснованно растянуты сроки от начала подготовки проекта до его вступления в силу. Средний срок продолжительности подготовки инвестиционных проектов составляет 3,5 года. Например, на подготовку проекта городского водоснабжения и канализации было затрачено 4,25 года, еще около 2 лет ушло на его подписание и вступление в силу. Минфин России и Госстрой России медленно решали технические и организационные вопросы, связанные с проектом.

Подготовка проекта по профилактике, диагностике, лечению туберкулеза и СПИДа длилась 4,5 года и еще более полугодом было затрачено на его подписание и вступление в

силу. Ответственное министерство - Минздрав России - не принимало своевременных мер по исправлению такого положения.

После одобрения проекта по устойчивому лесопользованию Советом директоров МБРР заем вступил в силу только через 21 месяц. Через 14 месяцев после одобрения Советом директоров МБРР проекта реформы системы образования российской стороной были выполнены условия вступления Соглашения в силу.

Проверкой установлено, что нормативов по срокам подготовки проектов МФО не имеется. Практика работы с проектами МФО показывает, что при интенсивной работе ответственных министерств, Минфина России и Минэкономразвития России, а также с учетом накопленного опыта весь цикл, начиная от подготовки проекта до его одобрения Советом директоров МБРР, может составить 1 год. Это подтверждается и расчетами, осуществленными в ходе проверки. Так, если средний срок подготовки проектов в период 1996-2000 годов составлял 3,5 года, то по проектам, осуществляемым с 2000 года, этот срок составляет уже 1,9 года. Задержки со вступлением проектов в силу являются серьезной проблемой, которая отрицательно сказывается на показателях всего портфеля проектов МФО в целом, снижает ожидаемый экономический эффект, вызывает значительные финансовые потери для федерального бюджета. Как установлено проверкой, это связано с тем, что Минфин России, Минэкономразвития России, министерства и ведомства, ответственные за новые проекты, не обеспечивают должным образом комплексное и своевременное рассмотрение и согласование всех вопросов, связанных с подготовкой проектов. Например, вопрос согласования с Минфином России финансовой схемы в рамках подготовки проекта “Техсодействие реформе системы здравоохранения” решался почти 1,5 года, несмотря на ряд поручений Правительства Российской Федерации. Более 1 года решался Минфином России вопрос по соглашениям о субзаймах по проекту “Городское теплоснабжение”.

В ходе проверки МУП “Водоканал” г. Калининграда было установлено, что сроки прохождения документов в разных инстанциях по выполнению условий ЕБРР были неоправданно завышены. Это привело к тому, что в сентябре 2003 года реализация проекта не была начата, несмотря на то, что с момента подписания Соглашения прошло 4 года.

3. Сроки реализации проектов

Проверка показала, что средний первоначально планируемый срок реализации 17 закрытых инвестиционных проектов, определенный на этапе их подготовки, составлял 3 года 5 месяцев, а средний срок их продления - 2 года 5 месяцев. Соответственно, средний фактический срок реализации этих проектов составил 5 лет 10 месяцев, что почти на 60 % больше предусмотренного по соглашениям.

На момент проведения проверки не имелось ни одного инвестиционного проекта, завершившегося в первоначально установленные сроки, т. е. без продления. Это проекты по поддержке предприятий (3 продления), жилищный проект (2 продления) и т. д. Даже по институциональным проектам, расходы по которым в основном приходятся на консультационные услуги, сроки завершения продлевались многократно. Проект развития финансовых учреждений должен был быть закрыт еще в 1998 году, однако продлевался 4 раза на общий срок 6 лет. Проект по правовой реформе должен был быть закрыт в 2000 году, но реализуется до настоящего времени, так как продлевался 3 раза. Небольшой проект (25 млн. долларов США) по содействию реализации структурной перестройки угольного сектора (расходы в основном на консультационные услуги), который должен был быть закрыт в 1999 году, продлевался 4 раза на общий срок 4 года. В целом из 14 проектов, которые планировалось закрыть в 2002 году, закрыты только 3.

Как установлено проверкой, в среднем общий период продления сроков по всем проектам МБРР составил около 2 лет.

Продление сроков реализации проектов имеет ряд негативных последствий, а именно:

- снижается бюджетная эффективность займов;

- федеральный бюджет с момента подписания соглашения о займе по каждому проекту должен выплачивать МБРР средства за резервирование (0,25 от основной суммы неиспользованных средств). При этом бюджет несет потери, выплачивая комиссию по предоставленным, но неиспользованным заемным средствам. Расчетно ущерб для федерального бюджета в этом сегменте составил 25 млн. долларов США;

- при продлении сроков реализации проектов увеличиваются расходы на управление (операционные расходы групп реализации проектов (далее - ГРП). Ежегодно на управление всем портфелем проектов ГРП расходуется около 10 млн. долларов США. Расчетно-бюджетные потери на содержание ГРП по управлению проектами, по которым продлевались сроки, составляют около 19 млн. долларов США.

Установлено, что до 2003 года не имелось обоснованных критериев по продлению сроков реализации проектов. Несмотря на очевидное отсутствие экономически обоснованных аргументов по продлению сорванных сроков закрытия проектов, особенно институциональной направленности, Минфин России по представлению ответственных министерств и ведомств неизменно инициировал перед МБРР вопрос об их продлении. МБРР, как правило, не возражал против продления сроков завершения проектов. Только 11 марта 2003 года на заседании СРГ были рассмотрены предложения по систематизации подходов к принятию решений о продлении сроков действующих проектов.

4. Сокращение средств займов

Общее сокращение суммы займов за весь период работы с МБРР составило 3,09 млрд. долларов США. Это свидетельствует о недостаточной работе ответственных министерств и ведомств, Минфина России и Минэкономразвития России, связанной, прежде всего, со слабой экономической обоснованностью по привлечению займов на этапе их подготовки. По проекту развития финансовых учреждений сумма займа сокращена более чем в 2 раза (с 200 до 94,4 млн. долларов США), по проекту повышения эффективности использования энергии почти в 3 раза (с 70 до 25,6 млн. долларов США) и т.д. Такое же положение и с рядом других проектов (передача ведомственного жилья, жилищный проект, ремонт автодорожных мостов и т. д.). В случае аннулирования части средств по проектам осуществленная плата за резервирование этих средств является прямой потерей для федерального бюджета. В 2002 году были сокращены суммы заимствования по 15 проектам на общую сумму 255,4 млн. долларов США. Сокращение средств займов за I полугодие 2003 года по 3 проектам составило 29,4 млн. долларов США.

5. Перекредитование средств займов МБРР в регионы Российской Федерации

Как установлено в ходе проверки, значительные задержки характерны для проектов, по которым предусматривается перекредитование средств на субфедеральный уровень в силу того, что участвующие в проектах города и регионы не удовлетворяют требованиям кредитоспособности, а также имеют неурегулированную задолженность перед федеральным бюджетом, в том числе по проектам, финансируемым МБРР. В связи с введением в действие с 1 января 2000 года Бюджетного кодекса Российской Федерации для получения средств займов МФО под гарантии Правительства Российской Федерации регионы-субзаемщики не должны иметь задолженности перед федеральным бюджетом.

Проверка показала, что из-за отсутствия должным образом проработанных прединвестиционных обоснований, включая необходимые согласования с субъектами Российской Федерации, существенно задерживаются сроки реализации проектов. Например, по проекту реформы системы образования было подписано в июле 2002 года 3 договора бюджетного кредита с регионами Российской Федерации на сумму 36,3 млн. долларов США. Однако на момент проверки ни один из них не вступил в силу из-за наличия у регионов неурегулированной просроченной задолженности перед федеральным бюджетом. Такое же положение по проекту “Городское водоснабжение и канализация”.

По пилотному проекту по устойчивому лесопользованию ни с одним из 3 участвующих регионов Российской Федерации договора бюджетного кредита не подписаны. Ответственность за сложившееся положение по перекредитованию заемных средств регионам Российской Федерации, являющимся должниками перед федеральным бюджетом, несет, прежде всего, Минфин России.

6. Задолженность по кредитам МФО и возврат бюджету средств

Проверкой установлено, что остаток задолженности по кредитам международных финансовых организаций по состоянию на 1 июля 2003 года составлял: по основному долгу -1,48 млрд. долларов США и по процентам, комиссиям, штрафам - 123,3 млн. долларов США. Просроченная задолженность по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и предприятиям, имеющим поручительства субъектов Российской Федерации, на 1 июля 2003 года составляла 164,7 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - 93,8 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - 70,9 млн. долларов США.

Проверкой установлено, что эта задолженность выросла по сравнению с задолженностью на конец 2002 года на 28,8 млн. долларов США, в том числе по основному долгу - на 19,1 млн. долларов США и по процентам, комиссиям и штрафам - на 9,7 млн. долларов США. Установлено, что основная просроченная задолженность приходится на проект “Городской общественный транспорт”. Эта задолженность составляет 96,5 млн. долларов США, или 59 % от общей суммы просроченной задолженности. Основными должниками являются администрация г. Омска - 29,4 млн. долларов США и администрация г. Екатеринбурга - 19,4 млн. долларов США.

Задолженность юридических лиц перед федеральным бюджетом по кредитам МФО по состоянию на 1 июля 2003 года составила 923,4 млн. долларов США. Просроченная задолженность по состоянию на начало 2003 года составляла 208,8 млн. долларов США. Основная задолженность приходилась на проекты поддержки предприятий, развития финансовых учреждений и жилищный проект, перекредитование по которым осуществлялось через 32 коммерческих банка.

Наибольшая просроченная задолженность имеется по проекту “Развитие финансовых учреждений”, которая составляет 53,6 млн. долларов США, или 25,6 % от общей суммы просроченной задолженности. По 8 банкам, за исключением АКБ “Автобанк”, возврат средств в федеральный бюджет не представляется возможным по причине их банкротства. В отношении задолженности по АКБ “Автобанк” в ходе проверки установлено, что “Автобанк” не исполнял своих платежных обязательств перед бюджетом без всяких на то оснований. Банк в одностороннем порядке произвел зачет обязательств перед Минфином России путем предъявления к погашению облигаций внутреннего государственного валютного займа, однако при этом не представил поручений на передачу указанных облигаций с целью погашения задолженности. На момент проверки общая сумма задолженности АКБ “Автобанк” с учетом процентов, пеней и штрафов составляла 16,9 млн. долларов США, в том числе просроченная задолженность - 10,4 млн. долларов США.

Проверкой установлено, что просроченная задолженность по проекту “Поддержка предприятий” составляет 20,9 млн. долларов США, или 10 % от общей суммы просроченной задолженности. Перекредитование средств по этому проекту осуществлялось через 27 коммерческих банков, из которых 4 банка на настоящий момент полностью прекратили выполнение своих обязательств (Межкомбанк, Нефтехимбанк, Торибанк и Мосбизнесбанк), сумма просроченной задолженности по которым составляет 11,8 млн. долларов США, и возврат средств в федеральный бюджет не представляется возможным по причине их банкротства.

7. Погашение займов МБРР и ЕБРР

В целом за период работы с нефинансовыми (инвестиционными и техпомощь) займами МБРР и ЕБРР в период 1992 год - I полугодие 2003 года погашено Российской Федерацией 1947,6 млн. долларов США, в том числе основной долг - 1127,1 млн. долларов США, проценты и комиссии - 819,9 млн. долларов США.

По отдельным международным банкам положение следующее:

- МБРР - всего погашено 1657,5 млн. долларов США (53 % от суммы использования), в том числе основной долг - 936,3 млн. долларов США, проценты и комиссии - 721,3 млн. долларов США.

- ЕБРР - всего погашено 289,5 млн. долларов США (68 % от суммы использования), в том числе основной долг - 191 млн. долларов США, проценты и комиссии - 98,5 млн. долларов США.

8. Вопросы повышения эффективности реализации проектов МФО

Проверкой установлено, что в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 “Об утверждении Порядка работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР” практически не разрабатывались прединвестиционные обоснования. В соответствии с данным постановлением Правительства Российской Федерации необходимого согласования Минэкономразвития России и Минфина России указанных обоснований не было. Фактически по каждому займу специалистами МБРР разрабатывались так называемые доклады по оценке проекта, являющиеся по своей сути и содержанию заданиями российской стороне для выполнения условий Соглашений. Такое положение приводило к нерациональному расходованию заемных средств, невозврату таких средств от конечных заемщиков, что в итоге приводило к ущербу для федерального бюджета. На эти обстоятельства Счетная палата указывала Минэкономразвития России, Минфину России, ФЦПФ, ответственным министерствам и ведомствам при проведении проверок еще на начальном этапе привлечения займов МФО.

В своем представлении от 17 апреля 1997 года № 01-300/10 в адрес Правительства Российской Федерации по результатам проверки Проекта по управлению окружающей средой Счетная палата отмечала, что “оценочный доклад по Проекту, составленный сотрудниками МБРР в марте 1994 года, не соответствует сегодняшнему экологическому и экономическому состоянию опытных регионов Российской Федерации. Кроме того, государственной экспертизе он не подвергался”. Последующие проверки, проведенные Счетной палатой в 1999 и 2001 годах, показали, что положение не изменилось. Сроки окончания Проекта переносились 2 раза, расходование заемных средств за 7 лет на начало 2003 года составило всего 58 процентов. Прямые потери федерального бюджета из-за срыва сроков реализации (уплата комиссионных за резервирование неиспользуемых средств) Проекта составили более 300 тыс. долларов США. МБРР в течение 1998-2000 годов давал неудовлетворительную оценку состояния реализации Проекта. Минприроды России, Минэкономразвития России и Минфин России за весь период реализации Проекта не приняли действенных мер по повышению его экономической и экологической эффективности.

При проверке, осуществленной Счетной палатой на ОАО “Баксанское ХПП” в июне 2003 года, наличие технико-экономического обоснования или других обосновывающих материалов на строительство кукурузокалибровочного завода за счет средств займа МБРР (проект АРИС) не установлено. Как выявлено при работе предприятия, исходя из экономических показателей 2002 года, проект практически не окупаем и не ожидается возврата средств в федеральный бюджет. Задолженность ОАО “Баксанское ХПП” перед федеральным бюджетом составляла на июнь 2003 года более 18 млн. долларов США, в том числе просроченная - 10,5 млн. долларов США.

В ходе проверки установлено, что по ряду займов часть расходов экономически является нецелесообразной, чем наносится ущерб федеральному бюджету. Так, на основе полученных от ФЦКБ по запросу Счетной палаты Российской Федерации материалов (от 15 апреля 2003 года № 03-ВМ-14/5390) установлено, что часть средств по займу МБРР на финансирование Проекта развития рынка капитала в размере 1,2 млн. долларов США расходовалась на реализацию контракта № СМД-068 на консультационные услуги между Фондом “Центр развития фондового рынка”, консорциумом ООО “ФБК” (Финансовые и бухгалтерские консультации) и АНО (Автономная некоммерческая организация) “Международный центр реформы системы бухгалтерского учета” для поддержки российских предприятий при переходе на международные стандарты финансовой отчетности (далее - МСФО). Значительная часть вопросов, решаемых в рамках контракта № СМД-068, включая реформирование нормативной базы российской системы бухгалтерского учета в соответствии с требованиями и принципами МСФО, была ранее проработана различными организациями, занимающимися проблемой МСФО (фирмы ПрайсУотерхаусКуперс, КРМГ, ТАСИС, Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации и другие). Минфин России письмом от 1 июля 2003 года № 16-00-16/84 на запрос Счетной палаты сообщил, что “в содержательном плане приведенный анализ по контракту СМД-068 не несет какой-либо новой информации и по существу имеет место многократное дублирование одного и того же материала с той лишь разницей, что предыдущие исследования проводились за счет средств разработчиков или программы ТАСИС, а данный проект в конечном итоге будет финансироваться за счет федерального бюджета”. В итоге Минфин России выразил “серьезное сомнение в достижении практической пользы от проводимых работ по контракту”.

Проверкой подтверждено, что сложившаяся система управления подготовкой и реализацией проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, функционирует недостаточно эффективно по следующим причинам:

- не разработан новый порядок работы с проектами, финансируемыми с привлечением займов, грантов и гарантий МБРР. Правительство Российской Федерации в письме от 23 ноября 2001 года № 6676п-П13 в адрес Президента Российской Федерации В. В. Путина сообщило, что им дано поручение Минфину России разработать положение о порядке работы с проектами международных финансовых и экономических организаций в соответствии с новыми социально-экономическими задачами. На момент проведения настоящей проверки указанного нового порядка не было установлено;

- отсутствует утвержденный порядок оценки эффективности проектов МБРР. Правительство Российской Федерации в своем письме от 23 ноября 2001 года № 6676п-П13 в адрес Президента Российской Федерации В. В. Путина сообщило, что “Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработан порядок оценки эффективности инвестиционных проектов и проектов технической помощи, финансируемых за счет средств займов МБРР”. Как установлено, если по инвестиционным проектам в определенной степени можно воспользоваться методикой, утвержденной Госстроем России, Минэкономики России и Минфином России от 21 июня 1999 года № ВК 477, то по проектам институцио-

нальной направленности какие-либо методические разработки отсутствуют. В частности, Минздрав России на запрос Счетной палаты сообщил (письмо от 28 июля 2003 года № 2510/8413-03-33), что “методология оценки экономической эффективности проектов и мероприятий в социальной сфере находится в стадии разработки и еще не утверждена”.

Не осуществляется концентрация привлекаемых средств для реализации проектов, дающих максимальную бюджетную эффективность. При анализе проекта Программы государственных внешних заимствований на 2004 год (далее - Программа 2004 года) недостаточно прослеживались приоритеты по привлекаемым займам МФО. В ходе проверки установлено, что предлагалось крайне низкое использование заемных средств по таким проектам, представленным в первоначальном проекте Программы 2004 года, несмотря на то, что они являются определяющими для наполнения федерального и региональных бюджетов. Это в первую очередь проект “Модернизация налоговой службы” (11 млн. долларов США, или 11 % от общей суммы займа) и проект “Модернизации информационной системы таможенных органов” (2 млн. долларов США, или 1,5 % от общей суммы займа). При увеличении собираемости налогов и таможенных пошлин только на 1% доходы консолидированного бюджета в результате реализации указанных проектов расчетно могут повыситься на 27 млрд. рублей. В ходе рассмотрения этого вопроса Минфином России при подготовке проекта федерального бюджета на 2004 год по предложению Счетной палаты использование заемных средств по проекту информационной системы таможенных органов увеличено до 15,6 млн. долларов США. Счетная палата считает, что реализация данных проектов поможет решить задачи снижения внешнего долга и повышения удельного веса внутренних заимствований.

9. Сотрудничество с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР)

Общая (с учетом привлеченного финансирования) аккумулированная стоимость одобренных проектов ЕБРР по России составила на начало 2003 года 17,4 млрд. долларов США, при этом сумма собственных средств банка составила около 6,1 млрд. долларов США. В реализации проектов совместно с ЕБРР участвуют банки НОРДИК, ЕИБ и другие. Большая часть одобренных ЕБРР проектов для России приходится на реальный сектор экономики: промышленность - 24,3 %, транспорт и связь - 12,1 %, электроэнергетика и добывающие отрасли - 26,7 %, финансово-банковский сектор - 31,7 процента.

ЕБРР предоставил Правительству Российской Федерации 13 суверенных займов на общую сумму 1487,6 млн. долларов США. На момент проверки закрыто 6 займов. При этом сумма аннулированных средств составила 273,9 млн. долларов США. По состоянию на 1 июля 2003 года в рамках проектов ЕБРР под государственные гарантии израсходовано 418,8 млн. долларов США. Общая стоимость 7 займов ЕБРР, включенных в проект Программы 2004 года, составляет 1016,0 млн. долларов США. Расходование средств в 2004 году предусматривается в сумме 161,2 млн. долларов США.

10. Исполнение представлений и предложений Счетной палаты по материалам проверок в 1997-2002 годах

В течение 1997-2002 годов Счетная палата осуществила 32 проверки, касающиеся займов МФО, и направила в адрес Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, ответственных за реализацию проектов, финансируемых МФО, а также в адрес субъектов Российской Федерации и руководителей отдельных предприятий и организаций более 55 представлений и информационных писем.

В программе сотрудничества Российской Федерации с ЕБРР на период 2002-2004 годов, утвержденной Правительством Российской Федерации 21 февраля 2002 года, (протокол № 6), отмечено, что “в каждом акте проверки Счетной палатой проектов

МБРР содержится негативная оценка хода их реализации”. Одним из недостатков при работе с займами МФО являлось отсутствие системного подхода как при их привлечении, так и при управлении, особенно со стороны ответственных министерств и ведомств. Например, вопросы повышения энергоэффективности решались 2 проектами - Проектом повышения энергоэффективности и Проектом передачи ведомственного жилья. Из-за отсутствия скоординированного управления этими проектами со стороны Минфина России, а также Минэкономразвития России и Минэнерго России как ответственных министерств, заемные средства, используемые по таким разным проектам, но направленные в конечном итоге на достижение одной цели, были израсходованы нерационально и неэффективно. Счетная палата в своем представлении в адрес Правительства Российской Федерации еще в 1999 году указывала на эти обстоятельства, однако необходимые меры не были приняты. Мероприятия по экономии воды, газа, тепловой энергии путем установки приборов учета (счетчиков), в том числе индивидуальных, а также и другие энергосберегающие мероприятия в наиболее бюджетно-затратной сфере - ЖКХ - не были в полной мере реализованы, и основные цели не были достигнуты.

Проверка в МУП “Калининградтеплосеть” показала, что полученный экономический эффект от реализации проекта повышения энергоэффективности был рассчитан без экономии энергоресурсов, которую возможно было получить непосредственно в жилых домах с использованием мероприятий по займу МБРР “Передача ведомственного жилого фонда”. Тем самым не была опробована целостная система по экономии энергоресурсов, что отвечало бы задачам Федеральной целевой программы “Энергосбережение России”.

Госстрой России, Правительство Российской Федерации не учли представление Счетной палаты от 22 мая 1998 года № 01-561/05 по результатам проверки займа МБРР для финансирования Жилищного проекта, в котором указывалось, что экономический и социальный эффект от реализации проекта снижается из-за “отсутствия в схеме реализации системы разработки ипотечного кредитования населения для увеличения его покупательской способности”. Займ первоначально привлекался в сумме 400 млн. долларов США. Счетная палата в указанном представлении предлагала использовать часть возвратных средства от продажи жилья, построенного за счет займа, для создания системы ипотечного кредитования. Из-за неудовлетворительного использования финансовых средств займа они были сокращены почти в 2 раза. Вопрос широкого использования населением системы ипотечного кредитования на конец 2003 года не получил должного развития.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что отсутствовал необходимый контроль со стороны Минфина России и ответственных министерств и ведомств за соблюдением субзаемщиками и их гарантами (поручителями) бюджетного законодательства Российской Федерации, предусмотренного статьями 111, 113, 116 и 117 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это касается расходов на обслуживание и погашение долговых обязательств по перекредитованным средствам займов МБРР. Минфин России практически не применял предусмотренные договорами поручительства свое право списания в безакцептном порядке сумм задолженности субзаемщиков с бюджетных счетов поручителей.

О необходимости принятия мер по упорядочению работы групп реализации проектов (далее - ГРП), в том числе и по уровню их заработной платы, расходы на которую возмещаются за счет средств федерального бюджета, Счетная палата Российской Федерации постоянно отмечала в своих представлениях в адрес Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфина России в течение 1997-2002 годов. За указанный период операционные расходы ГРП составили более 75 млн. долларов США. Отдельные руководители ГРП имели ежемесячные ставки вознаграждения от 3,6 тыс. долларов США до 9 тыс. долларов США. Нормативная база по определению

уровней ставок работников ГРП в указанный период отсутствовала. Следует отметить, что по обоснованию норматива уровня заработной платы определенные меры по представлениям Счетной палаты были приняты только к середине 2002 года.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № КА-П13-07167 Минфин России направил всем заинтересованным министерствам и ведомствам, участвующим в органах управления ГРП методику определения размеров окладов ГРП, согласованную с Минэкономразвития России и Минтруда России. По расчетам Минэкономразвития России, при снижении фонда оплаты в среднем на 20% экономия операционных расходов ГРП составит до 1,5 млн. долларов США в год.

Кредиты (займы) правительств иностранных государств, банков и фирм

По состоянию на 1 января 2003 года объем привлеченных связанных кредитов (займов) правительств иностранных государств, банков и фирм, привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации, составил 14,13 млрд. долларов США.

С 1993 года после введения в практику подписания долговых обязательств непосредственно с российскими пользователями иностранных кредитов по 1 января 2003 года Минфином России и Внешэкономбанком было оформлено 382 долговых обязательства на общую сумму 5,17 млрд. долларов США. Задолженность российских организаций на момент оформления долговых обязательств составляла 7,63 млрд. долларов США. По 57 долговым обязательствам использования заемщиками иностранных кредитов не произошло.

Получателями иностранных кредитных ресурсов являлись 221 российская организация и филиал: российские предприятия различной формы собственности (в подавляющем большинстве - акционерные общества); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и 2 иностранные компании. По 122 долговым обязательствам при их оформлении Минфин России и Внешэкономбанк в обеспечение исполнения заемщиками долговых обязательств получали гарантии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, коммерческих банков, акционерных обществ.

Задолженность предприятий и организаций перед федеральным бюджетом составляет на 1 января 2003 года 5,59 млрд. долларов США, в том числе 3,56 млрд. долларов США - просроченная задолженность 173 предприятий и организаций, среди которых числятся: ОАО "Москвич" (565,83 млн. долларов США), ОАО "Красноярский металлургический завод" (179,08 млн. долларов США), ОАО "Автрокон" (164,09 млн. долларов США) и др.

Рядом заемщиков (48 организаций по 78 долговым обязательствам) не сделано ни одного платежа в погашение задолженности: ОАО "Роснефтегазстрой" - 79,4 млн. долларов США, ОАО "МЭЛЗ" - 49 млн. долларов США, МПС России - 237,48 млн. рублей и др.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации выявлены многочисленные случаи нарушений установленного порядка привлечения, использования и расчетов по целевым иностранным заимствованиям, а также случаи их нецелевого использования (неиспользование полученного оборудования, передача его сторонним организациям и т. д.), в результате чего федеральный бюджет несет значительные потери. Минфином России и Внешэкономбанком недостаточно активно ведется арбитражная работа по взысканию задолженности с предприятий и организаций в судебном порядке, а проведенная работа не дает реальных результатов по возврату кредитных ресурсов в бюджет. В среднем период между возникновением просроченной задолженности у предприятия-заемщика и подачей искового заявления в арбитражный суд составляет от 4 до 5 лет, а в ряде случаев и 6 лет. Исковые заявления Минфина России и Внешэкономбанка по взысканию задолженности в федеральный бюджет по предоставленным кредитным ресурсам в

ряде случаев подавались в арбитражные суды с нарушением сроков исковой давности, без предоставления всех необходимых по делу доказательств, что оказало существенное влияние на решения судебных органов и отмечалось решениями арбитражных судов.

В ходе проверки было установлено, что целый ряд долговых обязательств (с ОАО “Росстанкоинструмент”, ОАО “Красноярский завод холодильников “Бирюса”, ЗАО “Междуречье” и др.) решениями арбитражных судов разных инстанций был признан недействительными (ничтожными) сделками. Только по 3 вышеназванным предприятиям иностранным кредиторам выплачено 206,1 млн. долларов США, ущерб федеральному бюджету, равный просроченной задолженности предприятий без учета штрафных процентов, составляет 143,09 млн. долларов США. Кроме того, ряд договоров поручительства, заключенных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (с администрациями Астраханской области, Кемеровской области и др.) решениями арбитражных судов разных инстанций также был признан недействительными (ничтожными) сделками. Данные факты говорят об отсутствии квалифицированной юридической экспертизы при подготовке оформления долговых обязательств и серьезных недостатках в организации претензионной работы Минфина России и Внешэкономбанка.

Необходимо отметить, что Минфин России и Внешэкономбанк в документах, представляемых Счетной палате и другим государственным органам Российской Федерации продолжают учитывать среди заемщиков, имеющих просроченную задолженность перед федеральным бюджетом, и поручителей за них ликвидированные организации, организации, с которыми оформленные долговые обязательства и договора поручительства признаны недействительными. Непринятие Минфином России и Внешэкономбанком должных своевременных мер к организациям-должникам перед федеральным бюджетом, в частности, своевременного возбуждения арбитражных дел привело к тому, что в условиях ухудшения финансового состояния ряда заемщиков и введения на них процедуры банкротства наиболее ликвидные активы оказались выведенными и не вошли в конкурсную массу организаций.

Минфином России и Внешэкономбанком не принимаются меры по обеспечению принудительного взыскания просроченной задолженности перед федеральным бюджетом предприятий и организаций-должников по долговым обязательствам и поручителей за них, располагающих для этого необходимыми финансовыми ресурсами (МПС России, региональные телекоммуникационные компании, входящие в ОАО “Связьинвест” и др.)

В течение 1993-2003 годов предприятиями-заемщиками было погашено (в том числе путем проведения зачетных операций) только 2,05 млрд. долларов США, проведена реструктуризация задолженности в размере 204,68 млн. долларов США. Просроченная задолженность предприятий и организаций возросла с 1996 года по 2003 год в 13,4 раза - с 266 млн. долларов США до 3,56 млрд. долларов США, в том числе только за 2002 год - на 776,98 млн. долларов США.

По состоянию на 1 января 2003 года иностранным кредиторам было выплачено 4,32 млрд. долларов США, предстоят выплаты в размере 1,85 млрд. долларов США. Потери федерального бюджета, связанные с неплатежами пользователей кредитных ресурсов по долговым обязательствам с учетом ранее погашенной и реструктуризированной задолженности уже составили 2,06 млрд. долларов США.

Согласно представленной информации, Внешэкономбанком ведется также учет организаций, имеющих просроченную задолженность по кредитам, предоставленным Внешэкономбанком за счет централизованных средств. Вышеуказанная задолженность возникла из кредитных соглашений, заключенных Внешэкономбанком (Внешторгбанком СССР) в 1987-1997 годах с советскими и российскими пользователями заемных средств, источником которых были иностранные кредитные ресурсы, ответственность за

погашение которых приняло на себя Правительство Российской Федерации. В соответствии с условиями вышеназванных кредитных соглашений задолженность по заемным денежным средствам должна была быть погашена в 1988-1997 годах, за исключением ОАО “Автоваз” (период погашения по мировым соглашениям - 1997-2007 годы) и администрации Кемеровской области (1996-2004 годы).

На 1 января 2003 года просроченная задолженность перед федеральным бюджетом в размере 2,28 млрд. долларов США числится за 63 организациями по 77 оформленным кредитным соглашениям. В числе заемщиков, имеющих просроченную задолженность, Внешэкономбанком учитываются 8 министерств бывшего СССР, просроченная задолженность которых составляет 1,2 млрд. долларов США.

В Минфине России и Внешэкономбанке отсутствует информация о реальных получателях и пользователях оборудования и услуг, приобретенных за счет заемных кредитных ресурсов (за исключением кредитных соглашений с Минмашем СССР - оборудование предоставлялось ПО “Пермский машиностроительный завод” и Миноборонпромом СССР - оборудование предоставлялось АО “Ижмаш”) и, соответственно, до настоящего времени не оформлены документы, юридически определяющие порядок и сроки погашения задолженности перед федеральным бюджетом реальных пользователей иностранных заемных средств. 12 организаций-должников (по 13 кредитным соглашениям) ликвидированы, числящаяся за ними просроченная задолженность составляет 276,25 млн. долларов США. 30 организациями не было сделано ни одного платежа в погашение задолженности по кредитным соглашениям: ОАО ХК “Кареллеспром” - просроченная задолженность составляет 49,5 млн. долларов США, АПК “Раменский” - 31,9 млн. долларов США, НОЦ “Механобр” - 20,5 млн. долларов США и др.

Крупнейшими должниками (за исключением вышеназванных союзных министерств и ликвидированных организаций) на 1 января 2003 года являются: администрация Кемеровской области - просроченная задолженность составляет 226,7 млн. долларов США, СП “Совиталпродмаш” - 89,23 млн. долларов США, ОАО “Камтекс” - 42,61 млн. долларов США и др. Внешэкономбанком возбуждались против должников по кредитным соглашениям арбитражные дела по взысканию задолженности в федеральный бюджет, которые практически не дали результатов.

В течение 1992-2003 годов организациями-заемщиками по кредитным соглашениям было погашено (в том числе путем проведения зачетных операций) только 908,8 млн. долларов США, реструктуризирована задолженность в размере 8,63 млн. долларов США. Необходимо уточнить, что 88,4 % от общего объема погашенной задолженности – 797,5 млн. долларов США – было погашено ОАО “Автоваз”. В числе должников по кредитным соглашениям числится ОАО “Тверьхимволокно-полиэфир” (просроченная задолженность по состоянию на 1 января 2003 года - 57,75 млн. долларов США).

В ходе исполнительного производства в 1998 году Внешэкономбанку был передан имущественный комплекс ОАО “Тверьхимволокно-полиэфир” балансовой стоимостью 332,6 млн. рублей. В дальнейшем имущество, в том числе оборудование, закупленное по импортному контракту, использовалось ОАО “Тверьхимволокно-полиэфир” (по договору хранения и безвозмездного пользования), а после ликвидации ОАО “Тверьхимволокно-полиэфир” в 2001 году используется ОАО “Тверской полиэфир” без оформления соответствующих документов.

Имущество, полученное Внешэкономбанком, являясь фактически собственностью государства, в течение 5 лет не было оформлено в федеральную собственность и эксплуатируется акционерными обществами бесплатно. Правительством Российской Федерации до настоящего времени не принято решение о порядке и условиях принятия вышеуказанного имущества в федеральную собственность.

Кроме указанной выше задолженности предприятий и организаций по оформленным долговым обязательствам и по кредитным соглашениям Минфином России и Внешэкономбанком учитывается просроченная задолженность ряда российских организаций, прежде всего, внешнеэкономических объединений перед федеральным бюджетом по внесению рублевого эквивалента балансовой стоимости товаров, закупленных в счет иностранных кредитов под гарантии Правительства Российской Федерации.

В 1991-1993 годах Внешэкономбанком были открыты без внесения рублевого эквивалента аккредитивы (в ряде случаев по указаниям Минфина России в нарушение постановления Правительства Российской Федерации № 848 и действовавшего на тот период времени Порядка расчетов и датирования импорта при централизованных импортных закупках) для оплаты импортных поставок для ряда российских организаций. Общий объем закупок в счет иностранных кредитов составил 1,35 млрд. немецких марок и 68,63 млн. экю. Необходимо отметить, что внесение рублевого эквивалента по большинству вышеуказанных контрактов российскими предприятиями должно было осуществляться с учетом дотационных коэффициентов (0,1-0,6). Практически все эти организации не рассчитались с бюджетом до настоящего времени. Всего в бюджет было внесено 56,26 млн. рублей.

Основная задолженность на 1 января 2003 года по вышеназванным контрактам числится за внешнеэкономическими объединениями: “Технопромимпорт” - 917,03 млн. рублей, “Машиноимпорт” - 49,19 млн. рублей, “Проммашимпорт” - 110,63 млн. рублей; предприятиями: ВТО “Ленполиграфмаш” - 229,59 млн. рублей, АО “Корпорация Фарминдустрия” - 213,13 млн. рублей и др. Некоторыми организациями не сделано ни одного платежа в федеральный бюджет, например, ВО “Станкоимпорт” (просроченная задолженность - 8,89 млн. рублей), ВО “Машиноимпорт” (49,19 млн. рублей), ПО “Русский дизель” (14,89 млн. рублей) и др.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно ставился вопрос о принятии мер по юридическому оформлению всей задолженности предприятий, организаций перед федеральным бюджетом по иностранным кредитам с определением сроков погашения этой задолженности, определению размера нанесенного федеральному бюджету ущерба в результате неудовлетворительной работы Минфина России и Внешэкономбанка по оформлению и взысканию платежей с пользователей кредитов и степени ответственности за это должностных лиц.

Непринятие Минфином России и Внешэкономбанком своевременных мер по юридическому оформлению задолженности перед федеральным бюджетом по внесению рублевого эквивалента за ранее использованные кредиты и недостатки Российского законодательства по урегулированию указанных отношений привело к тому, что вышеуказанная задолженность, достигшая к 1 января 2003 года 1,59 млрд. рублей, не отражает реальной задолженности перед бюджетом, так как по курсу Банка России составляет только 47,82 млн. евро, в то время как не внесенный в бюджет рублевый эквивалент балансовой стоимости товаров составлял на дату открытия аккредитивов 367,43 млн. евро. В 2002 году в погашение вышеуказанных кредитов иностранным заемщикам за счет федерального бюджета выплачено 90,2 млн. долларов США по основному долгу и процентам.

Внешэкономбанком ведется учет агентских соглашений, заключенных до 1 января 1992 года (иностранных кредитов, привлеченных организациями бывшего СССР в период с 1988 по 1990 годы, для поставки оборудования и услуг по импортным контрактам).

Иностранные заемные денежные средства привлекались как под гарантии Правительства бывшего РСФСР, Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств бывшего СССР, Внешэкономбанка, так и без гарантий с советской и российской сторон.

Иностранные кредиты в ряде случаев привлекались согласно постановлениям и распоряжениям Совета Министров СССР (4 кредита), распоряжениям Правительства

Российской Федерации (1 кредит), по остальным кредитам данные о принятии на правительственном уровне решений о привлечении кредита отсутствуют. Ответственность за погашение привлеченных заемных средств приняло на себя Правительство Российской Федерации, задолженность была реструктуризирована по условиям Парижского и Лондонского клубов.

Согласно представленной Внешэкономбанком справке, в числе организаций-пользователей иностранных заемных средств, присутствуют предприятия (15), находившиеся на территории нынешней Российской Федерации. В основном заемные средства привлекались для совместных предприятий: СП “Саянал” - числящаяся задолженность 250,73 млн. долларов США, СП “Совиталпродмаш” - 186,03 млн. долларов США, СП “Велор” - 14,77 млн. долларов США и др.

В числе организаций, являющихся крупнейшими должниками ОАО “Ставропольполимер” (189,21 млн. долларов США), Академия народного хозяйства (160,38 млн. долларов США), Брянский автомобильный завод (62,78 млн. долларов США) и др. Всего за предприятиями-заемщиками числится задолженность в размере 1,17 млрд. долларов США. Несмотря на то, что задолженность внешним кредиторам оплачивается за счет средств федерального бюджета, в Минфине России и Внешэкономбанке отсутствует информация об организациях, для которых привлекались иностранные заемные средства, о реальных пользователях закупленного в счет импортных контрактов имущества и практически не ведется работа по взысканию в доход федерального бюджета денежных средств с вышеназванных организаций. Согласно представленной Внешэкономбанком информации, арбитражное разбирательство ведется только в отношении 2 должников - “Брянского автомобильного завода” и ОАО “Ставропольполимер”.

Выводы

По кредитам (займам) МФО:

1. За период работы с МБРР израсходовано заемных средств на сумму 8,32 млрд. долларов США, в т. ч. по инвестиционным займам - 3,16 млрд. долларов США (37 %) и по бюджетозамещающим займам - 5,16 млрд. долларов США (63 процента).

2. В рамках проектов ЕБРР под государственные гарантии израсходовано 424,6 млн. долларов США.

3. Общее сокращение суммы займов за весь период работы с МБРР составило 3,09 млрд. долларов США.

4. Федеральному бюджету нанесен ущерб в виде выплат МБРР за резервированные, но неиспользованные средства. На начало 2003 года эта сумма составляла более 25 млн. долларов США.

5. Федеральному бюджету нанесен ущерб в виде выплат группам реализации проектов на их операционные расходы (в связи с продлением сроков реализации проектов) в сумме около 19 млн. долларов США.

6. Отсутствовали инвестиционные проекты, завершившиеся в первоначально установленные сроки, т. е. без продления. Средний срок продления составляет около 2 лет.

7. В 1992-2002 годы погашено Российской Федерацией в пользу МБРР и ЕБРР 1749,5 млн. долларов США, в том числе основной долг - 975,6 млн. долларов США, проценты и комиссии - 773,9 млн. долларов США. Это составляет 55 % от суммы использования инвестиционных займов за указанный период.

8. Просроченная задолженность по субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и предприятиям, имеющим поручительства субъектов Россий-

ской Федерации, составляла 164,7 млн. долларов США, а просроченная задолженность юридических лиц - 208,8 млн. долларов США.

9. Необоснованно растянуты сроки от начала подготовки проекта до его вступления в силу. Средний срок продолжительности подготовки инвестиционных проектов составлял более 3 лет.

10. Минфин России практически не применял предусмотренные договорами поручительства свое право списания в безакцептном порядке сумм задолженности субзаемщиков с бюджетных счетов поручителей.

11. Не было установлено наличие прединвестиционных обоснований инвестиционных проектов, что является нарушением постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 “Об утверждении Порядка работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР”.

12. Отсутствовал утвержденный порядок оценки эффективности проектов МФО. За период работы с займами МФО с российской стороны не проводилась оценка эффективности инвестиционных проектов.

13. Не был разработан новый порядок работы с проектами, финансируемыми с привлечением займов и гарантий МФО в соответствии с новыми социально-экономическими задачами. Правительство Российской Федерации не выполнило поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина по данному вопросу.

14. Отсутствовали экономически обоснованные приоритеты по привлечению займов от МФО. Портфель займов МФО был сильно диверсифицирован, значительная часть заемных средств была распылена на проблемы, где ведущую роль имели консультационные компоненты.

15. Наибольшие объемы привлеченных заемных средств приходились на регионы Центрального федерального округа (более 963 млн. долларов США, или 31 %) и Уральский федеральный округ - 23 %. По Дальневосточному федеральному округу привлекалось всего 40 млн. долларов США, или 1 процент.

16. В течение 1998-2002 годов Счетная палата Российской Федерации осуществила 32 проверки, касающиеся займов МФО и направила более 55 представлений и информационных писем. В каждом акте проверки проектов МБРР, проведенной Счетной палатой, содержится негативная оценка хода их реализации.

17. Отсутствовал необходимый контроль со стороны Минфина России и ответственных министерств и ведомств за соблюдением субзаемщиками и их гарантами (поручителями) бюджетного законодательства Российской Федерации, как предусмотрено статьями 111, 113, 116 и 117 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

18. Минфин России предлагал в проекте Программы государственных внешних заимствований на 2004 год низкое использование заемных средств по проектам, определяющим наполнение федерального и региональных бюджетов. Это проекты “Модернизация налоговой службы” и “Модернизации информационной системы таможенных органов”. По предложению Счетной палаты использование заемных средств по проекту информационной системы таможенных органов увеличено с 2 до 15,6 млн. долларов США.

По кредитам (займам) правительств иностранных государств, банков и фирм:

1. Проверками, проведенными Счетной палатой, выявлены многочисленные случаи нарушений установленного порядка привлечения, использования и расчетов по связанным кредитам (займам) правительств иностранных государств, коммерческих банков, фирм и международных финансовых организаций, а также случаи их нецелевого использования, в результате чего наносится значительный ущерб федеральному бюд-

жету, прежде всего, за счет неплатежей непосредственных пользователей иностранных кредитов, привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации, так как расходы по расчетам с иностранными кредиторами переносятся на государство.

2. По состоянию на 1 января 2003 года просроченная задолженность 173 предприятий и организаций перед федеральным бюджетом по оформленным долговым обязательствам и договорам займа составляет 3,56 млрд. долларов США, просроченная задолженность 63 предприятий и организаций перед федеральным бюджетом по оформленным кредитным соглашениям составляет 2,28 млрд. долларов США.

3. Минфином России и Внешэкономбанком не проводится работа по оформлению с рядом организаций долговых обязательств или иных документов, юридически определяющих порядок и сроки погашения числящейся за ними просроченной задолженности перед федеральным бюджетом по внесению рублевого эквивалента за ранее использованные кредиты, достигшей к 1 января 2003 года 1,59 млрд. рублей.

4. Непринятие своевременных мер по юридическому оформлению всей задолженности предприятий и организаций перед федеральным бюджетом привело к тому, что вышеуказанная задолженность российских предприятий на 1 января 2003 года не отражает реальной задолженности перед бюджетом, так как по курсу Банка России на 1 января 2003 года составляет только 47,82 млн. евро, тогда как невнесенный в бюджет рублевый эквивалент балансовой стоимости товаров составлял на дату открытия аккредитивов 367,43 млн. евро, что на 319,61 млн. евро меньше задолженности российских организаций перед федеральным бюджетом на момент открытия аккредитивов.

5. Потери федерального бюджета, связанные с неплатежами пользователей кредитными ресурсами, только по оформленным долговым обязательствам и договорам займа с учетом ранее погашенной и реструктуризированной задолженности по состоянию на 1 января 2003 года составили 2,062 млрд. долларов США.

6. Минфином России и Внешэкономбанком недостаточно активно ведется арбитражная работа по взысканию задолженности с предприятий и организаций в судебном порядке, проведенная работа не дает реальных результатов по возврату кредитных ресурсов в бюджет. Целый ряд оформленных долговых обязательств и договоров поручительства, заключенных между Минфином России, Внешэкономбанком и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (поручителями в обеспечение исполнения заемщиками долговых обязательств), решениями арбитражных судов разных инстанций был признан недействительными (ничтожными) сделками.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

2. Направить представление Правительству Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Кабинет Министров Кабардино-Балкарской Республики.

4. Направить отчет в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ЛОКТИОНОВ