

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 марта 1999 года №8(159) «О результатах проверки правильности и целесообразности расходования закрытым акционерным обществом «Федеральный центр проектного финансирования» в 1996-1997 годах и истекшем периоде 1998 года средств федерального бюджета и управления переданной ему федеральной собственностью»:

С учетом замечаний и предложений, высказанных членами Коллегии, утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову и отчет по результатам проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить материалы по результатам проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Аудиторам Счетной палаты А. Г. Ножникову, В. С. Соколову проинформировать о результатах проверки средства массовой информации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки правильности и целесообразности расходования закрытым акционерным обществом «Федеральный центр проектного финансирования» в 1996 – 1998 годах средств федерального бюджета и управления переданной ему федеральной собственностью

В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 декабря 1998 г. (протокол №35(148)) была проведена проверка правильности и целесообразности расходования закрытым акционерным обществом «Федеральный центр проектного финансирования» в 1996–1998 годах средств федерального бюджета и управления переданной ему федеральной собственностью.

Основания для проверки: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 2 декабря 1998 г. №3295-ПГД, распоряжение Председателя Счетной палаты от 21 декабря 1998 г. №166-РКМ, программа проведения проверки, утвержденная Коллегией Счетной палаты 18 декабря 1998 года, и удостоверение Счетной палаты от 21 декабря 1998 г. №01-Р05/04-62.

Цель и предмет проверки: проверка правильности и целесообразности расходования закрытым акционерным обществом «Федеральный центр проектного финансирования» в 1996–1998 годах средств федерального бюджета и управления переданной ему федеральной собственностью.

Объекты проверки: закрытое акционерное общество «Федеральный центр проектного финансирования».

Перечень изученных документов: основные законодательные, нормативно-правовые акты и иные документы, выполнение которых было проанализировано в ходе проверки приведены в приложении к отчету.

По результатам оформлен акт проверки правильности и целесообразности расходования закрытым акционерным обществом «Федеральный центр проектного финансирования» в 1996–1998 годах средств федерального бюджета и управления переданной ему федеральной собственностью (№ КМ-05-152 от 10 февраля 1999 года). Подписан председателем наблюдательного совета А. Г. Шаповальянцем и генеральным директором ФЦПФ А. Т. Шамриным без замечаний.

В ходе проверки установлено следующее.

I. Общие вопросы деятельности ФЦПФ

Закрытое акционерное общество «Федеральный центр проектного финансирования» (далее – ФЦПФ) создано на основании постановления Правительства Российской Федерации от 2 июня 1995 г. № 545 «О Федеральном центре проектного финансирования» для осуществления работ по подготовке и реализации проектов, предусмотренных соглашениями между

Проверка проведена направлениями деятельности Счетной палаты Российской Федерации, которыми руководят аудиторы А. Г. Ножников и В. С. Соколов.

Российской Федерацией и международными финансовыми организациями. Указанным постановлением Правительства Российской Федерации было поручено Госкомимуществу России решить вопросы, связанные с созданием ФЦПФ, и передать ему здание по адресу: Москва, Смоленский бульвар, 3/5.

В соответствии с распоряжением Госкомимущества России от 19 сентября 1995 года оно выступило учредителем ФЦПФ и внесло в качестве вклада в уставный капитал здание по вышеуказанному адресу.

Согласно Уставу, утвержденному Госкомимуществом России, последнему принадлежит 100% акций ФЦПФ. Уставный капитал ФЦПФ определен в размере 27,8 млн. денонмированных рублей, что является балансовой стоимостью переданного ему здания.

Следует отметить, что в настоящее время законодательной и нормативной базой Российской Федерации не предусматривается возможность для государственной организации создавать закрытое акционерное общество, каковым является ФЦПФ.

Проверкой установлено, что до настоящего времени организационно-правовая форма ФЦПФ и его учредительные документы не приведены в соответствии с требованиями закона об акционерных обществах и Гражданского кодекса Российской Федерации. Лишь в процессе проведения проверки ФЦПФ обратился в Мингосимущество России с просьбой о приведении учредительных документов в соответствии с действующим законодательством.

Высшим руководящим органом ФЦПФ, согласно Уставу, является общее собрание акционеров, все права и обязанности которого принадлежат Мингосимуществу России или лицу, уполномоченному быть представителем государства. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 1995 года был образован Наблюдательный совет, в состав которого входят представители аппарата Правительства Российской Федерации, Минэкономики России и Минфина России.

Штатная структура и численность ФЦПФ утверждается Наблюдательным советом. По состоянию на 1 января 1999 года по штатному расписанию числится 32 человека, в том числе было 10 вакансий.

В соответствии с Уставом ФЦПФ осуществляет следующие виды деятельности: совместно с Минэкономики России и Минфином России разрабатывает проект программы заимствований у МБРР, проводит отбор проектов для финансирования и осуществления гарантийных операций, участвует в проведении экономической оценки предварительно отобранных проектных предложений, проводит мониторинг реализации портфеля займов, участвует в подготовке инвестиционных проектов, организует и проводит встречи, семинары и конференции, подготавливает в установленном порядке соответствующих специалистов и другие виды деятельности, связанные с проектным финансированием.

В настоящее время генеральным директором ФЦПФ является А. Т. Шамрин, председателем На-

блюдательного совета – Министр экономики Российской Федерации А. Г. Шаповальянц.

В октябре-декабре 1996 года Счетной палатой Российской Федерации была проведена проверка деятельности ФЦПФ. В результате проверки были выявлены существенные недостатки в работе ФЦПФ с займом МБРР «Проект развития кредитного портфеля», а также в использовании переданной ему федеральной собственности – служебного здания.

Так, ФЦПФ неудовлетворительно осваивал средства займа МБРР, не был образован возобновляемый денежный фонд для финансирования подготовки проектов, недостаточно анализировались расчеты и сметы расходов по финансируемым проектам, не проводились конкурсы при отборе консультантов и консультационных фирм, не проводилась работа с другими международными финансовыми организациями, неоправданно использовались значительные средства займа МБРР для оплаты услуг консультантов. Средства займа МБРР необоснованно расходовались на инженерное обследование здания, неэффективно использовались служебные площади, сдаваемые в аренду, с рядом арендаторов не были заключены соответствующие договоры, поступления от арендных платежей были низкими. Заседания Наблюдательного совета проводились нерегулярно.

По результатам проверки Счетная палата направила представление в Правительство Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. №01-340/05, в котором был поставлен ряд вопросов, связанных с коренным улучшением деятельности ФЦПФ, повышением эффективности реализации «Проекта развития кредитного портфеля», который по классификации МБРР имел в течение 1996 года неудовлетворительный рейтинг, а также существенным улучшением использования служебного здания.

В качестве одной из мер по результатам проверки Счетной палаты Наблюдательным советом ФЦПФ в феврале 1997 года был освобожден от должности генерального директора ФЦПФ С. А. Выборнов.

Был разработан и осуществлен ряд других мероприятий по устранению недостатков, отмеченных в замечаниях Счетной палаты и направленных на улучшение деятельности ФЦПФ.

Тем не менее, до настоящего времени не решен ряд общих вопросов деятельности групп реализации проектов МБРР, которые ФЦПФ должен был ставить перед соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Не введены единые принципы и правила установления сетки заработной платы сотрудников ГРП. Не решен вопрос о постановке на учет оборудования и транспортных средств, приобретаемых за счет займов МБРР.

Несмотря на то, что постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 1995 г. № 545 ФЦПФ обязан был осуществлять работу по подготовке и реализации проектов, предусмотренных соглашениями между Российской Федерацией и международными финансовыми организациями, его деятельность, в основном сосредотачивалась по

займам МБРР. ФЦПФ не привлекался федеральными органами к работе с кредитами Международного валютного фонда и Международной финансовой корпорации (организация системы Всемирного банка) и других. С Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) работа ФЦПФ осуществлялась только по проектам, требующим гарантию государства. Другими проектами, составляющими более 90% заемных средств ЕБРР, ФЦПФ практически не занимался.

Состояние дел по другим замечаниям и предложениям Счетной палаты, сделанными при проверке в 1996 году, отражено в соответствующих разделах настоящего отчета.

Для выполнения возложенных на ФЦПФ задач имеется два источника финансирования: бюджетный источник - средства займа МБРР «Проект развития кредитного портфеля» и внебюджетные источники - доходы от других видов деятельности, предусмотренные Уставом ФЦПФ.

II. Деятельность ФЦПФ по реализации займа МБРР «Проект развития кредитного портфеля»

Заём МБРР «Проект развития кредитного портфеля» (Проект) в размере 40 млн. долларов США привлечен в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 года, которым было утверждено Соглашение между Российской Федерацией и МБРР о предоставлении указанного займа. Указанным постановлением Правительства Российской Федерации реализация Проекта поручалась ФЦПФ, устанавливалось также, что погашение займа будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Соглашением определено, что Проект состоит из трех компонентов:

- а) Фонд подготовки проектов - 25 млн. долларов США;
- б) Совершенствование институциональных и оперативных возможностей ФЦПФ и других государственных учреждений в области управления и координации деятельности - 8,0 млн. долларов США;
- в) Бюро деловых возможностей - 7,0 млн. долларов США.

Для передачи в управление ФЦПФ денежных средств займа МБРР в сумме 40 млн. долларов США между Минфином России, Минэкономики России и ФЦПФ был подписан договор-поручение. Финансирование Проекта осуществлялось со Счета займа, открытого в Вашингтоне. В соответствии с процедурами МБРР средства с этого счета перечислялись как на специальные счета, открытые ФЦПФ в российских коммерческих банках (Банк развития предпринимательства и Пробизнесбанк), так и использовались непосредственно со Счета займа в Вашингтоне на оплату услуг иностранных консультантов и софинансирование отдельных крупных проектов.

Всего в период 1996-1998 годов на специальные счета ФЦПФ поступили средства займа МБРР в

размере 6,783 млн. долларов США, израсходовано 5,271 млн. долларов США.

В период 1996-1998 годов непосредственно со Счета займа в Вашингтоне были осуществлены прямые платежи в размере 4,985 млн. долларов США.

Таким образом, из средств займа МБРР «Проект развития кредитного портфеля» по состоянию на 1 января 1999 года общая сумма поступлений составила 11,768 млн. долларов США, из них фактически израсходовано 10,256 млн. долларов США, или 25,6% от суммы займа.

Структурно средства займа «Развитие кредитного портфеля МБРР» были расходованы: на оплату консультационных услуг - 3,771 млн. долларов США, на оплату проектов - 5,013 млн. долларов США, на оплату ремонтных и строительно-монтажных работ по зданию ФЦПФ - 0,732 млн. долларов США и на приобретение оборудования (компьютеры и обеспечение, офисная мебель, оборудование связи и телефонная станция, копировальная и оргтехника и др. - 0,74 млн. долларов США).

Проверкой установлено, что федеральный бюджет уже выплачивает значительные средства за неизрасходованную часть займа и комиссионные. По состоянию на 15 января 1999 года такие выплаты российской стороны в пользу МБРР за счет средств федерального бюджета составили 1,22 млн. долларов США.

По отдельным компонентам займа положение следующее.

Компонент А - Фонд подготовки проектов

Фонд подготовки проектов (Фонд) образован в составе займа МБРР «Развитие кредитного портфеля МБРР» в соответствии с Соглашением между Российской федерацией и МБРР и является структурным подразделением ФЦПФ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1997 г. № 1315 ФЦПФ было поручено в рамках Фонда образовать из средств займа денежный фонд для финансирования подготовки проектов. Средства денежного фонда могут выделяться как на безвозмездной, так и на возвратной и платной основе, что позволяет отказаться от расхода бюджетных средств. Таким образом, учтены замечания и предложения Счетной палаты, сделанные в ходе проверки ФЦПФ в 1996 году

Проверкой установлено, что по состоянию на 31 декабря 1998 года из средств Фонда было израсходовано 5,22 млн. долларов США, в том числе на возвратной и платной основе - в размере 4,19 млн. долларов США и на безвозмездной основе - 1,03 млн. долларов США.

Из Фонда в период с 1996 года по I половину 1997 года осуществлялось финансирование подготовки двух проектов - «Морской старт» и «Бюро экономического анализа».

На подготовку проекта «Морской старт» (коммерческие запуски спутников с плавучей плат-

формы в экваториальных водах) было израсходовано средств в размере 538 тыс. долларов США. Эти расходы были произведены на оплату услуг финансовых и юридических консультантов. В результате были подготовлены соглашения о финансировании проекта «Морской старт» с международной компанией «Морской старт» («Боинг» США, «Кварнер» Норвегия, ПО «Южное», Украина, и РКК «Энергия», Россия). По условиям соглашений РКК «Энергия» получила коммерческий кредит иностранных банков в размере 100 млн. долларов США под гарантию МБРР от политических рисков. При этом Российская Федерация в свою очередь предоставила МБРР гарантию от политических рисков также на 100 млн. долларов США.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 1997 г. №951 «О государственной поддержке российских организаций, участвующих в реализации международного проекта создания ракетно-космического комплекса морского базирования «Морской старт», ФЦПФ поручено выполнять функции представителя Правительства Российской Федерации в проекте «Морской старт» в части обязательств и осуществления прав, вытекающих из Соглашения о поддержке указанного проекта.

В целях финансирования работ по реализации проекта «Морской старт» ФЦПФ были открыты в феврале 1998 года отдельные счета в Сбербанке России. Средства на эти счета поступают от компании «Морской старт» в соответствии с соглашением между ФЦПФ и компанией «Морской старт», и учитываются в балансе ФЦПФ. В 1998 году на счета ФЦПФ поступило 857,9 тыс. долларов США. В дальнейшем, по условиям соглашения, компания «Морской старт» должна перечислять на счет ФЦПФ ежегодно по 500 тыс. долларов США.

Контроль за расходованием указанных средств осуществляется Минфином России и Минэкономики России.

На подготовку проекта «Бюро экономического анализа» в 1996 году было израсходовано 225,8 тыс. долларов США. Средства были использованы на оплату услуг консультантов. Совет директоров МБРР одобрил проект «Бюро экономического анализа», который вступил в силу в декабре 1997 года. В настоящее время проект функционирует и затраты на его реализацию определены в сумме 22,6 млн. долларов США. В ходе проверки ФЦПФ в 1996 году комиссией Счетной палаты было отмечено, что произведенные затраты на подготовку указанного проекта не в полной мере были оправданы. Настоящая проверка также показала, что обобщающего отчета о работе консультантов не было. Учитывая, что расходование средств на консультантов Бюро экономического анализа за счет отдельного займа МБРР продолжается, целесообразно осуществить отдельную проверку деятельности «Бюро экономического анализа».

В 1998 году ФЦПФ из Фонда финансировал уже 8 проектов, расходы на которые составили 3,687 млн. долларов США.

Анализ расходов на проекты по реформированию электроэнергетического сектора России (заказчик - РАО «ЕЭС России») и по реформированию системы городского транспорта (правительство г. Москвы) показал, что они не всегда оправданы.

Так, в соответствии с договором субзайма от 30 июня 1997 года между ФЦПФ и правительством г. Москвы последним должно быть подготовлено предынвестиционное обоснование проекта «Московский городской транспорт». Для разработки обоснования на конкурсной основе была выбрана компания «С.П.Е.А.» (Италия), с которой правительство г. Москвы заключило договор. По договору общие расходы должны составить 2 млн. долларов США, в том числе на группу реализации проекта (ГРП) - 0,5 млн. долларов США. Фактические расходы составили 1,35 млн. долларов США. При этом оплата услуг ГРП (российские специалисты-консультанты) составила 455 тыс. долларов США, включая оплату труда - 279 тыс. долларов США, аренду помещений - 80 тыс. долларов США, закупку мебели и оргтехники - 60 тыс. долларов США, связь, производственные расходы, командировки и обучение персонала, проведение конференций и представительские расходы - 36 тыс. долларов США. Среднемесячный размер оплаты труда специалистов находился в пределах от 1 до 4 тыс. долларов США. Зарплата директора и главного бухгалтера установлены соответственно 4000 и 2500 долларов США в месяц. Расчеты и обоснования по установлению размеров оплаты труда, а также данных по конкурсному отбору консультантов, при проверке не установлено. Основной работой ГРП являлась организация подготовки проекта, не связанная с его непосредственной разработкой силами ГРП.

В то же время на оплату услуг «С.П.Е.А.» было израсходовано 891,7 тыс. долларов США. Таким образом, неоправданно были отвлечены значительные заемные средства на финансирование ГРП, что в 3-4 раза превышает сложившуюся практику соотношения стоимости проекта и стоимости услуг ГРП. Необоснованно израсходовано также 80 тыс. долларов США на аренду помещений, так как правительство г. Москвы не обеспечило 10 работников ГРП помещением.

Расходы по проекту реформирования энергетического сектора (Проект) составили 1,46 млн. долларов США.

Основной задачей Проекта является повышение отраслевой эффективности при производстве электроэнергии, снижение тарифов для промышленных потребителей и расходов бюджетных ассигнований на инвестиции в отрасль.

Расходование средств осуществлялись, в основном, на оплату услуг консультантов, как правило, работающих в иностранных фирмах, а именно: «Бэйн Консалтэнс Инк» (консультации по стратеги-

ческой реструктуризации передающих сетей) – 140 тыс. долларов США, «МакКэнзи энд Компани Инк» (содействие в разработке реструктуризации предприятий) – 192,1 тыс. долларов США, «Стэпто энд Джонсон» (юридические услуги) – 178,5 тыс. долларов США, «ЛеБоф, Лам, Грин и МакРэй» (юридические услуги) – 405,7 тыс. долларов США, «Артур Андерсен» (финансовые консультации) – 240 тыс. долларов США и другие.

В результате работы двух вышеуказанных юридических фирм (общая стоимость услуг 579,2 тыс. долларов США, часовая ставка иностранных консультантов 125 – 550 долларов США) осуществлены сделки по привлечению финансовых средств для РАО «ЕЭС России» от иностранных банков на сумму 125 млн. долларов США. При этом 50 млн. долларов США РАО «ЕЭС России» использовало на финансирование строительства энергетических объектов, остальные 75 млн. долларов США израсходованы в основном на погашение задолженности по налогам в федеральный бюджет, а также на восстановление работоспособности аппарата РАО «ЕЭС России» после пожара и погашение задолженности по зарплате. Следовательно, расходование заемных средств из Фонда для получения кредитов на цели, не связанные с реформированием энергетического сектора, является неоправданным.

В отличие от вышеназванного проекта «Московский городской транспорт» финансирование группы реализации проекта (ГРП) за счет средств МБРР по данному проекту РАО «ЕЭС России» не производилось. Функции ГРП выполнялись штатными сотрудниками РАО «ЕЭС России», а также иностранными специалистами, финансирование работы которых осуществлялось за счет источников, не относящихся к федеральному бюджету.

Таким образом, факты нецелевого и необоснованного расходования средств по двум указанным проектам являются следствием отсутствия должного контроля со стороны Наблюдательного совета ФЦПФ при одобрении им предоставляемых займов из средств Фонда.

По Фонду на момент проверки было заключено контрактов на сумму 16,26 млн. долларов США. Остаток средств составляет 8,74 млн. долларов США. С учетом стратегии заимствования у МБРР и возможных новых займов от этой международной финансовой организации расходование всего остатка по Фонду подготовки проектов является нецелесообразным. В этой связи возможное сокращение объемов средств по Фонду составит оценочно не менее 3 млн. долларов США.

Компонент В

В соответствии с Соглашением о займе компонент В предназначен для совершенствования институциональных и оперативных возможностей ФЦПФ и других соответствующих государственных учреж-

дений в области управления и координации деятельности.

Расходы по данному компоненту составили 3,266 млн. долларов США, из них 2,417 млн. были направлены ФЦПФ на осуществление следующих подпроектов:

1. Фискальная политика (анализ среднесрочного и краткосрочного прогнозирования в области макроэкономики, бюджетных доходов и бюджетного финансирования).

2. Система учета внешнего долга и кредитов международных финансовых организаций.

3. Консультанты ФЦПФ.

По первому подпроекту расходование средств на момент проверки составило 1,484 млн. долларов США. Указанные средства использовались на оплату счетов фирмы «Стивен и Ронд» (Турция), которая выполняла работы на сумму 850 тыс. долларов США в соответствии с контрактом, заключенным с Минфином России, индивидуальных контрактов между Минфином России и отдельными российскими консультантами на общую сумму 156 тыс. долларов США, а также индивидуальным контрактом с иностранным консультантом Й. Вермутом на сумму 214 тыс. долларов США.

Подпроект был завершен в марте 1997 году. При этом необходимо отметить, что отсутствовал единый отчет о результатах выполненной работы экономической экспертной группой, в ФЦПФ имелись только отчеты отдельных консультантов. При проверке ФЦПФ в 1996 году комиссией Счетной палаты были сделаны замечания по рассматриваемому подпроекту в части отсутствия обоснованности произведенных затрат. В ходе настоящей проверки было установлено, что отсутствуют материалы по практическим результатам, связанным с рекомендациями консультантов указанной фирмы в части прогнозирования бюджетных доходов и расходов, инфляции, по финансированию бюджетного дефицита (ГКО, внутренний и внешний долг), планам стабилизации и т.п. Минфин России (О. В. Вьюгин) на запрос Счетной палаты сообщил, что консультантами проведена работа по созданию единой системы внешнего долга, даны рекомендации по сокращению бюджетного дефицита, предложения и расчеты, связанные с необходимостью отказа от безденежных форм финансирования бюджетных расходов, по отмене индивидуальных льгот налогоплательщикам и т.д.

По второму подпроекту расходование средств осуществляется с июня 1998 года и на момент проверки составило 31,1 тыс. долларов США. Целью работы является создание современной информационной системы, объединяющей информационные ресурсы МБРР, ЕБРР, министерств и групп реализации проектов для эффективного управления кредитным портфелем Российской Федерации. Подпроект выполняется тремя российскими консультантами. Месячное вознаграждение консультантов составляет: минимальное - 1 тыс. долларов США (два чело-

века), максимальное – 1,8 тыс. долларов США (один человек). На реализацию подпроекта в 1999 году планируется израсходовать еще 36,22 тыс. долларов США.

Таким образом, почти 50% (1,51 млн. долларов США) заемных средств, предназначенных для ФЦПФ и государственных учреждений, расходовано для Минфина России. Несмотря на значительный объем выполненной работы, о чем сообщил Минфин России, практические результаты и рекомендации по вопросам фискальной политики оказались в большинстве несостоятельными. Этому свидетельствует общее состояние в финансово-бюджетной сфере. Проверка установило, что ФЦПФ был ограничен в контроле расходования средств на указанные выше работы для Минфина России, так как в соответствии с договором поручения он является поверенным Минфина России по управлению средствами займа МБРР и «обязан исполнять данное ему поручение».

По третьему подпроекту расходование средств на момент проверки составило 0,902 млн. долларов США.

Целью подпроекта является выполнение силами консультантов ФЦПФ работ по составлению Программы внешних заимствований Российской Федерации, мониторингу текущих проектов МБРР в России, подготовке новых проектов, планируемых к финансированию из внешних источников, подготовке гарантийных операций, привлечению финансирования российской стороны по займу и другое. На момент проверки в ФЦПФ по этому компоненту работало 8 консультантов. Ежемесячное вознаграждение составляет от 1 тыс. долларов США (помощник специалиста по расходованию средств) до 5 тыс. долларов США (юридический советник). Все консультанты являются российскими гражданами. Отбор консультантов осуществлялся на конкурсной основе.

Таким образом, учтены замечания, сделанные при проверке ФЦПФ в 1996 году в части отсутствия конкурсного отбора консультантов ФЦПФ. В то же время необходимо отметить, что отсутствуют критерии оценки заработной платы консультантов, исходя из соответствия уровня квалификации. Месячная зарплата генерального директора ФЦПФ составляет 1,8 тыс. долларов США, а юридического советника – 5 тыс. долларов США.

По компоненту «В» произведено также расходование средств займа МБРР на закупку офисного оборудования, мебели и компьютерной техники для ФЦПФ, а также министерств и ведомств, участвующих в разработке и реализации программы заимствований Российской Федерации у МБРР, в том числе для ФЦПФ – 169 тыс. долларов США, Аппарата Правительства Российской Федерации – 17 тыс. долларов США, МИД России – 16 тыс. долларов США, Минфин России – 17 тыс. долларов США. Закупки осуществлялись по разрешению Минфина России и проводились на тендерной основе.

Необходимо отметить, что приобретенное оборудование для вышеназванных министерств, ведомств и ФЦПФ до настоящего времени не поставлено на баланс. Несмотря на обращения ФЦПФ в адрес Минфина России по вопросу учета вышеназванных материальных ценностей на балансовых счетах, соответствующих мер не принято. Учитывая, что проблема постановки товарно-материальных ценностей является общей и для групп реализации проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, ее необходимо решить в кратчайший срок. По предварительной оценке комиссии Счетной палаты, не поставлено на баланс товарно-материальных ценностей во всех группах реализации проектов на сумму около 10 млн. долларов США.

Проверка мониторинга проектов, финансируемых за счет займов МБРР, проведение которого осуществляется консультантами ФЦПФ, показала следующее.

На 1 декабря 1998 года портфель действующих и завершенных проектов составил 39 проектов на сумму 10,9 млрд. долларов США. Из них 5 проектов на общую сумму 3,1 млрд. долларов США завершены. Осуществляется реализация 34 займов МБРР на общую сумму 7,8 млрд. долларов США.

Общее расходование средств займов МБРР по состоянию на момент проверки составило 6,43 млрд. долларов США (2,08 млрд. долларов США приходится на инвестиционные займы, 4,35 млрд. долларов США – на бюджетозамещающие займы).

ФЦПФ подготовил ряд предложений по повышению эффективности управления средствами займов МБРР в Российской Федерации. С участием Минэкономики России, Минфина России и МБРР ФЦПФ был сформирован перечень проектов с целью определения возможностей для сокращения объемов привлекаемых заемных средств.

Объем привлекаемых от МБРР средств, по данным ФЦПФ, может быть сокращен на 420 млн. долларов США. В то же время проведенный в ходе настоящей проверки анализ использования займов МБРР показывает, что ФЦПФ не использовал все имеющиеся возможности по сокращению объемов заемных средств МБРР. Оценочно, с учетом анализа материалов проверки ФЦПФ, объем заимствований у МБРР может быть сокращен на сумму до 800 млн. долларов США.

При проверке Счетной палатой в 1996 году отмечалось, что ФЦПФ недостаточно осуществляет анализ эффективности и целесообразности расходования средств займов МБРР на реализацию проектов, что является одной из его приоритетных задач, определенных Уставом и Наблюдательным советом. В настоящее время ФЦПФ предпринял ряд мер по устранению данного недостатка. В то же время проверкой установлено, что ФЦПФ слабо проводится аналитическая работа, связанная с экономической оценкой проектов, особенно в части их бюджетной эффективности, отражающей финансовые последствия осуществления проектов для федерального, региональных и местных

бюджетов. Инвестиционные займы в ряде случаев привлекались без достаточных технико-экономических обоснований, а в процессе их реализации оценка экономической эффективности проводилась крайне слабо. К таким проектам относятся Жилищный проект, Проект передачи ведомственного жилищного фонда, Проект осуществления приватизации и другие.

Следует отметить, что ФЦПФ практически отстранен от мониторинга проектов по бюджетозамещающим займам, составляющим 6,2 млрд. долларов США (57%) в структуре заемных средств МБРР. Представители ФЦПФ не включены в деятельность рабочих групп, созданных для управления этими займами.

В 1997-1998 годах по компоненту «В» средства займа МБРР также расходовались на оказание технической помощи и проведение обучения специалистов вышеуказанных министерств и ведомств, а также ФЦПФ на сумму 0,317 млн. долларов США.

Из средств данного компонента производилась также оплата компьютерного оборудования и цифровой системы, предназначенных для нужд Бюро деловых возможностей. Общая сумма расходов – 0,27 млн. долларов США.

Компонент С - Бюро деловых возможностей

Соглашением о займе предусмотрено создание Бюро деловых возможностей (Бюро), задачами которого являются оказание информационной, консультационной и методической поддержки российским предприятиям и организациям, прежде всего государственным, для обеспечения их участия в международных и национальных торгах (конкурсах) для заключения контрактов.

Бюро является структурным подразделением ФЦПФ со штатом 7 человек, ежемесячное вознаграждение которых составляет от 1 до 3 тыс. долларов США.

Бюро решает задачи по следующим подпроектам.

1. Информационная система для участников и организаторов торгов (конкурсов).
2. Выпуск печатного издания по торгам (конкурсам).
3. Организация центра обучения участников торгов (конкурсов).

На момент проверки расходование средств составило 1,769 тыс. долларов США.

Подпроект «Информационная система»

Освоение средств по состоянию 31 декабря 1998 года составило 274 тыс. долларов США. Работа координируется Минэкономки России, которое ответственно за внедрение конкурсной основы в процесс закупок для государственных нужд. Закуплено и установлено оборудование для информационной системы, создана корпоративная информационная система для групп реализации проектов, а также для министерств и ведомств, осуществляющих работу с МБРР.

Подпроект «Печатное издание по торгам»

Издается информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги» (учредители ФЦПФ и Ми-

нэкономки России). Контракт на издание бюллетеня был заключен с ООО Издательский дом «Красная площадь». Сумма контракта составляет 742 тыс. долларов США.

На 31 декабря 1998 года освоение средств составило 738 тыс. долларов США.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 г. №725-р в вышеназванном бюллетене распространяется информация об организации и проведении торгов (конкурсов) по размещению заказов на закупку товаров, работ и услуг для федеральных нужд, а также информация о реализации проектов, финансируемых за счет средств, заимствованных Правительством Российской Федерации за рубежом. Эта информация крайне полезна для государственных организаций и ведомств, осуществляющих закупки на конкурсной основе, что дает возможность сэкономить бюджетные средства.

Выпущено 16 номеров бюллетеня заявленным тиражом 25000 экземпляров каждый, направленные в федеральные органы исполнительной власти, субъектам Российской Федерации, и отдельным предприятиям и организациям. На издание каждого номера составлялся акт между ФЦПФ и издательством ООО «Красная площадь» об оказании издательских услуг, средняя цена номера составляет 340-380 тыс. рублей. Расходы по каждому номеру подтверждены отчетом издателя, согласованным с ФЦПФ.

В третьем квартале 1999 года ФЦПФ планирует отказаться от финансирования расходов на бюллетень за счет средств займа и перейти на полную самооплачиваемость за счет увеличения числа платных подписчиков и привлечения рекламы.

Подпроект «Центр обучения»

Целью данного подпроекта является подготовка специалистов частных и государственных предприятий для участия своих предприятий в национальных и международных торгах (конкурсах). Соглашением о займе по данному подпроекту предусмотрено расходование 3,5 млн. долларов США. Указанные средства могут расходоваться на ремонт помещений Бюро.

Контракт на ремонтные работы с фирмой ЗАО «Элгид Интернешнл», выбранной по конкурсу, был заключен на сумму 1,788 млн. долларов США.

Освоение средств на ремонт помещений Бюро составило 732 тыс. долларов США.

Общая площадь ремонтируемых помещений составляет 1615 кв. м, включая дополнительные площади за счет расширения чердачных помещений 6-го этажа. Расчетная стоимость ремонта 1 кв. м общей площади составляет 1,107 тыс. долларов США (по городу Москве стоимость 1 кв. м ремонтно-восстановительных работ колеблется в пределах 550-1400 долларов США).

В настоящее время осуществляется капитальный ремонт 6 и 5 этажей корпуса с заменой перекрытий и устройством новой кровли и капитальный ремонт 5 этажа корпуса «В» с заменой кровли. Общая площадь здания после окончания ремонта должна увеличиться на 437 кв. м.

Учитывая, что по данному компоненту, исходя из условий Соглашения, осталось неизрасходованными 1,7 млн. долларов США, целесообразно уменьшить на указанную сумму объем средств, привлекаемых по займу МБРР.

III. Финансово-хозяйственная деятельность ФЦПФ, связанная с использованием переданного в его управление федеральной собственности

Одним из основных источников внебюджетных доходов ФЦПФ являются доходы от сдачи в аренду принадлежащего на праве собственности здания.

Здание, принадлежащее ФЦПФ, было построено в 1936 году как жилое. В настоящее время здание эксплуатируется как здание общественного назначения, в состав которого входят офисные и складские помещения различных организаций. Здание имеет «П»-образную форму в плане и состоит из трех частей.

Оценочный акт здания был подписан представителем государства в ФЦПФ Е. Г. Ясиным 5 октября 1995 года, где он констатировал, что установил стоимость имущества на основании заключения независимого эксперта в 27, 8 млн. рублей.

Согласно Акту приемки на баланс имущества, передаваемого ФЦПФ учредителем (Госкомимуществом России) в качестве вклада в уставный капитал общая площадь здания составляла 5408 кв. метров.

Полная инвентаризация здания при передаче его с баланса Минэкономики России на баланс ФЦПФ не производилась, как это предусмотрено Приказом Минфина России «Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых средств» от 13 июня 1995 г. № 49.

В соответствии с договором от 3 августа 1998 г. № 031/98 между ФЦПФ и ООО «Росэкспертиза» была произведена оценка офисной (нежилой) части здания, расчеты были проведены в соответствии с действующими нормативными актами. По оценке ООО «Росэкспертиза», полная восстановительная стоимость указанного объекта на 1 января 1998 года составила 4,2 млн. долларов США, что в пересчете по курсу ММВБ на дату проведения оценки (7 августа 1998 года) составляет 25,42 млн. рублей.

Проверкой установлено, что проведенная ООО «Росэкспертиза» аудиторская проверка финансовой отчетности ФЦПФ, включая средства займа, только констатирует произведенные затраты, при этом совершенно отсутствует какой либо анализ расходования средств и рекомендации по совершенствованию финансовой деятельности ФЦПФ.

К началу марта 1997 года площадь помещений здания ФЦПФ, сдаваемых в аренду составляла 2285 кв. м, или 47% от общей площади. В результате проведенной работы в 1997 году по изысканию свободных площадей и поиску арендаторов общая площадь, сдаваемая в аренду, по состоянию на 1 января 1998 года составила 4108 кв. метров.

На 1 января 1999 году площадь, сдаваемая арендаторам, составила 3949,75 кв. м, или 80,7% общей

площади здания. Указанная площадь сдается в аренду: бюджетным организациям – 1450,6 кв. м (29,6%), группам подготовки и реализации проектов - 1711,48 кв. м (35%) и коммерческим организациям - 787,7 кв. м (16,1%).

Площадь, занимаемая непосредственно ФЦПФ составляет 275 кв. метров.

В здании, кроме ФЦПФ, на основании постановления Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 года №806 размещаются государственные структуры, обеспечивающие задачи международного сотрудничества - Бюро по использованию консультативно-технического содействия Европейского союза при Минэкономике России (Бюро ЕС- 368 кв. м), Российский центр содействия иностранным инвестициям при Минэкономике России (РЦСИИ - 206,6 кв. м) и Государственная регистрационная палата при Минюсте России (1076 кв. м). Указанные организации размещены в здании на правах долгосрочной аренды на период до 2000 года с оплатой аренды по минимальным ставкам Правительства г. Москвы для бюджетных организаций.

В соответствии с договором аренды Государственная регистрационная палата арендует в здании помещения общей полезной площадью 876 кв. м, по минимальной годовой ставке Комитета по имуществу г. Москвы, которая на время проверки составляет 180 рублей за кв. м, остальные площади арендуются по коммерческим ставкам.

В ходе проверки установлено, что арендные платежи от Бюро ЕС и РЦСИИ в 1996-1998 годах не поступали.

Наблюдательный совет ФЦПФ на заседании 31 июля 1998 года постановил разрешить ФЦПФ не взимать с Бюро ЕС и РЦСИИ арендные платежи, включая задолженность по арендным платежам за 1996-1997 годы, в связи с отсутствием бюджетных средств на данные цели в указанных организациях.

Кроме указанных организаций, по состоянию на 1 января 1999 года в здании на условиях договоров аренды размещаются еще восемь, арендные ставки для которых составляют от 300 до 490 долларов США за 1 кв. м в год.

Поступления арендных платежей ФЦПФ в период с 1996 года по 1998 год составили 15,5 млн. рублей.

Кроме арендных платежей, поступления ФЦПФ из иных внебюджетных источников составили 4,02 млн. рублей (реализация тендерной документации, реализации журнала «Конкурсные торги», доход по векселям, консультационные услуги и услуги по проекту «Морской старт»).

Таким образом, общий объем средств, полученных ФЦПФ из внебюджетных источников за период с 1996 года по 1998 год, составил 19,5 млн. рублей.

Эти средства за указанный период были израсходованы ФЦПФ на следующие цели: приобретение основных фондов – 2,64 млн. рублей, приобретение малоценного имущества - 0,52 млн. рублей, на выплату заработной платы штатным сотрудникам ФЦПФ – 2,69 млн. рублей, налоги, сборы и арендные платежи за

землю – 8,72 млн. рублей и общие и административные расходы (включая содержание здания и оплату коммунальных услуг) – 3,71 млн. рублей.

В соответствии с процедурами расходования заемных средств МБРР и Соглашением о займе, ФЦПФ должен участвовать в софинансировании расходов по займу «Развитие кредитного портфеля МБРР» в размере 30% от суммы заемных средств. Всего за период с 1996 года по 1998 год расходы ФЦПФ на данные цели из внебюджетных источников составили 4,47 млн. рублей, в том числе на оплату НДС и ремонт здания.

Неиспользованный остаток внебюджетных средств ФЦПФ на 1 января 1999 года составил 1,2 млн. рублей.

Следует отметить, что за оказание услуг по реализации проекта «Морской старт» из полученных средств в сумме 857,9 тыс. долларов США. ФЦПФ выплатил налоги в федеральный и местный бюджеты в размере 47,2 тыс. долларов США (0,4 млн. рублей). Из оставшейся суммы осуществлена оплата общих административных расходов в размере 204,5 долларов США (2,45 млн. рублей), произведенных непосредственно для ФЦПФ за оказанные им услуги, а также расходов для осуществления деятельности дирекции по управлению гарантиями в размере 212,8 тыс. долларов США. Неиспользованный остаток с учетом резервного фонда составляет 393,5 тыс. долларов США.

Таким образом, на ближайшие годы ФЦПФ имеет достаточно стабильные источники поступления внебюджетных средств, включая собственную финансово-хозяйственную деятельность, что позволяет полностью отказаться от бюджетного финансирования. Для реализации этой задачи ФЦПФ необходимо в течение первого полугодия 1999 года разработать систему мер, и после согласования с заинтересованными организациями, начиная с 2000 года, полностью исключить расходы федерального бюджета.

Выводы

1. Объем привлеченных средств по займу «Развитие кредитного портфеля МБРР», управляемые ФЦПФ, возмещение которых осуществляется за счет федерального бюджета, составляет 40 млн. долларов США. Расходоано в 1996-1998 годах 10,25 млн. долларов США, в том числе на оплату консультационных услуг – 3,8 млн. долларов США, на подготовку проектов – 5,0 млн. долларов США и на ремонтно-строительные работы по зданию ФЦПФ – 0,73 млн. долларов США.

2. Объем привлеченных средств за счет внебюджетных источников (арендные платежи, консультационные услуги и др.) составляет 19,5 млн. рублей. Расходоано в 1996 – 1998 годах 18,3 млн. рублей, в том числе на оплату налогов и сборов – 8,7 млн. рублей, административные нужды – 3,7 млн. рублей и на зарплату – 2,7 млн. рублей.

3. Поступления платежей (внебюджетный источник) от компании «Морской старт» за предоставление

гарантий от политических рисков составило 857,9 тыс. долларов США (17 млн. рублей). Расходоано на нужды дирекции «Морской старт» (зарплата, административные расходы и др.) 212,8 тыс. долларов США.

4. Федеральный бюджет производит выплаты в пользу МБРР за неизрасходованную часть займа и за комиссионные, которые составили 1,22 млн. долларов США.

5. В соответствии с замечаниями и предложениями, сделанными Счетной палатой при проверке ФЦПФ в 1996 году учтено следующее:

а) улучшилась работа ФЦПФ с группами реализации проектов (ГРП). Был составлен пакет предложений по нормативно-правовой базе реализации проектов МБРР, по адаптации форм контрактов к требованиям российского законодательства, а также по внедрению универсальных программ по ведению бухгалтерского учета;

б) Наблюдательный совет регулярно, в среднем один раз в месяц, проводит свои заседания и оперативно решает все вопросы по реализации займа и финансово-хозяйственной деятельности ФЦПФ;

в) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1997 г. ФЦПФ образовал из средств займа денежный фонд для финансирования подготовки проектов, что позволяет отказаться от расходов бюджетных средств;

г) проводится конкурсный отбор консультантов ФЦПФ;

д) подготавливаются специальные аналитические материалы по всему портфелю заимствования;

е) в два раза увеличилась площадь арендуемых помещений. Поступления арендных платежей возросло более чем в 5 раз (с 2,5 млн. рублей до 13 млн. рублей).

6. ФЦПФ не решены следующие вопросы:

- организационно-правовая форма образования ФЦПФ и его учредительные документы не соответствуют требованиям закона об акционерных обществах и Гражданского кодекса Российской Федерации. Это являлось следствием недостаточного контроля со стороны председателя Наблюдательного совета ФЦПФ Е. Г. Ясина и Мингосимущества России;

- не введены единые принципы и правила установления сетки заработной платы сотрудников ФЦПФ, не разработаны критерии оценки заработной платы консультантов, исходя из соответствия уровня квалификации. Месячная зарплата Генерального директора ФЦПФ составляет 1,8 тыс. долларов США, а юридического советника – 5 тыс. долларов США;

- деятельность ФЦПФ в основном сосредотачивалась по займам МБРР. ФЦПФ не привлекался федеральными органами к работе по кредитам Международного валютного фонда и Международной финансовой корпорации и других, что не соответствует постановлению Правительства Российской Федерации от 2 июня 1995 г. № 545. С Европейским банком реконструкции и развития работа ФЦПФ осуществлялась только по проектам, требующим гаран-

тию государства. Другими проектами, составляющими более 90% заемных средств ЕБРР, ФЦПФ практически не занимался;

- слабо проводилась аналитическая работа, связанная с экономической оценкой проектов, особенно в части их бюджетной эффективности, отражающей финансовые последствия осуществления проектов для федерального, региональных и местных бюджетов;

- недостаточно осуществлялся контроль за расходованием заемных средств по Фонду подготовки проектов, в результате часть этих средств по некоторым проектам расходуется нерационально и нецелевым образом;

- не поставлено на баланс оборудование и транспортные средства, приобретаемые за счет займа МБРР;

- аудиторская проверка финансовой деятельности ФЦПФ ООО «Росэкспертиза» проведена на низком уровне, отсутствует анализ расходования средств и рекомендации по совершенствованию финансовой деятельности ФЦПФ.

6. Приобретенные товарно-материальные ценности за счет займа МБРР для Минфина России, Минэкономики России, групп реализации проектов и ФЦПФ до настоящего времени не поставлены на баланс.

Предложения

1. В целях сокращения государственного внешнего долга и снижения расходов федерального бюджета, с учетом реального состояния дел по реализации займа «Развитие кредитного портфеля МБРР», управляемого ЗАО «Федеральный центр проектного финансирования» уменьшить объем средств, заимствованных у МБРР на 4,7 млн. долларов США. Для решения этой задачи рекомендовать Правительству Российской Федерации провести соответствующие консультации с МБРР.

2. Мингосимущества России и ФЦПФ привести в соответствии с требованиями действующего законодательства учредительные документы закрытого акционерного общества «Федеральный центр проектного финансирования».

3. ФЦПФ с участием Минфина России и Минэкономики России:

- пересмотреть портфель действующих проектов МБРР с целью возможного сокращения объема заимствованных средств до 800 млн. долларов США без снижения общей эффективности программы заимствования и представить предложения Правительству Российской Федерации;

- провести комплексную проверку работы групп реализации проектов с займами МБРР и привлеченных иностранных консультантов с целью выявления нерационального и необоснованного расходования на оплату труда заемных средств, возмещаемых федеральным бюджетом, и представить предложения по сокращению этих расходов;

- разработать и представить в Правительство Российской Федерации предложения по анализу использования средств займов МБРР, включая оценку бюджетной эффективности для экономики Российской Федерации;

- в целях снижения нагрузки на федеральный бюджет и ограничение роста внешнего долга представить предложения по рациональному использованию всех возможных финансовых инструментов, включая гарантийные операции;

- разработать систему мер по переходу на внебюджетные источники финансирования и после согласования с заинтересованными организациями, начиная с 2000 года, полностью исключить расходы федерального бюджета.

4. Минфину России:

- с участием ФЦПФ решить вопросы постановки на баланс материально-технических ценностей, приобретенных за счет средств займа МБРР;

- провести анализ целесообразности расходования средств займа «Развитие кредитного портфеля МБРР» на закупку консультационных услуг для своих нужд и представить практические результаты работы консультантов.

5. Наблюдательному совету ФЦПФ с участием Минэкономики России и Минфина России пересмотреть подходы к расходованию средств из Фонда подготовки проектов, имея в виду исключить случаи необоснованной и нецелевой оплаты работ и услуг.

6. Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации Е. М. Примакову и отчеты в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

Х. М. КАРМОКОВ