

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 ноября 2012 года № 52К (885) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ факторов, влияющих на эффективность и результативность использования средств займов международных финансовых организаций, привлекаемых в рамках Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в 2008-2011 годах»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

Направить информационные письма в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Контрольное управление Президента Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ факторов, влияющих на эффективность и результативность использования средств займов международных финансовых организаций, привлекаемых в рамках Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в 2008-2011 годах»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.3.14 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

Предмет мероприятия

Организация процесса привлечения средств займов международных финансовых организаций; законодательное регулирование в указанной сфере; результаты реализации проектов, финансируемых за счет средств международных финансовых организаций.

Цели мероприятия

1. Проанализировать деятельность Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации по организации и контролю за подготовкой и реализацией проектов, финансируемых за счет средств международных финансовых организаций.

2. Оценить объемы привлечения средств международных финансовых организаций в 2008-2011 годах, а также эффективность и результативность использования указанных средств.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (по запросам), Федеральное казначейство (г. Москва) (по запросам), Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросам), Федеральная

таможенная служба (г. Москва) (по запросам), Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросам), открытое акционерное общество «Федеральный центр проектного финансирования» (г. Москва) (по запросам), Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (г. Москва) (по запросам), Фонд «Бюро экономического анализа» (г. Москва) (по запросам).

Исследуемый период: 2008-2011 годы.

Сроки проведения мероприятия: май-ноябрь 2012 года.

Результаты мероприятия

1. Анализ деятельности Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации по организации и контролю за подготовкой и реализацией проектов, финансируемых за счет средств международных финансовых организаций

Кредитные ресурсы международных финансовых организаций (далее - МФО) привлекаются Российской Федерацией с 1992 года.

Основную часть (95,7 %) общего объема заимствований составляли проекты, финансируемые с участием займов Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР).

В исследуемый период в составе портфеля проектов МФО действовали: 23 проекта, финансируемые с привлечением займов МБРР; 3 проекта, финансируемые с привлечением Европейского банка реконструкции и развития (далее - ЕБРР), Европейского инвестиционного банка (далее - ЕИБ) и Северного инвестиционного банка (далее - СИБ). По состоянию на 1 января 2012 года действуют 11 проектов, в том числе: 10 - с участием МБРР, 1 - с участием ЕБРР и СИБ. Перечень проектов представлен в приложении 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Общий объем привлеченных в проверяемый период средств займов МФО составил 597,6 млн. долл. США, в том числе: в 2008 году - по 22 проектам 246,4 млн. долл. США, в 2009 году - по 18 проектам 96,4 млн. долл. США, в 2010 году - по 16 проектам 140,9 млн. долл. США и в 2011 году - по 15 проектам 113,9 млн. долл. США.

Наибольший объем привлеченных средств использован в Северо-Западном и Центральном федеральных округах (44 % и 29 %, соответственно), в субъектах которых реализуется большая часть проектов. В остальных федеральных округах расходование средств займов составило от 2 % до 10 % заемных средств. Использование указанных средств в федеральных округах Российской Федерации представлено в приложении 2.

В исследуемый период средства займов в основном были направлены на развитие управления средствами в государственном секторе (71 %), сохранение объектов культурного наследия (11 %), в сектор здравоохранения и социальной защиты (9 %), развитие городской инфраструктуры (4 %). Отраслевая структура использования средств займов МФО представлена в приложении 3.

В соответствии с положениями статей 108, 109 Бюджетного кодекса Российской Федерации займы МФО включаются в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации (далее - Программа), которая представляет собой перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Программа состоит из двух частей:

- государственные ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте;
- кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц.

Займы МФО, рассматриваемые в данном экспертно-аналитическом мероприятии, учитываются во второй части Программы.

В целях повышения эффективности сотрудничества Российской Федерации с МФО постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций» (далее - Постановление) утверждено Положение о работе с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций (далее - Положение), созданных в соответствии с международными договорами, в том числе:

- Международного банка реконструкции и развития;
- Европейского банка реконструкции и развития;
- Европейского инвестиционного банка;
- Северного инвестиционного банка и других банков развития.

Пунктом 2 Постановления предусмотрено, что контроль за подготовкой и реализацией проектов, осуществляемых Российской Федерацией при участии МФО, осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

В целях эффективного содействия привлечению финансовых средств, в том числе внешнего финансирования, и обеспечения реализации инвестиционных проектов постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 1995 года № 545 «О федеральном центре проектного финансирования» создан Федеральный центр проектного финансирования (далее - ФЦПФ) как организация, осуществляющая работу по подготовке и реализации проектов, предусмотренных соглашениями между Российской Федерацией и МФО.

Следует отметить, что 21 мая 2002 года Российской Федерацией и МБРР подписан Меморандум о порядке мониторинга подготовки и реализации проектов в России, финансируемых при участии Международного банка реконструк-

ции и развития, предусматривающий участие ФЦПФ в указанных процедурах совместно с Минэкономразвития России и Минфином России.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2010 года № 603-р 100 % акций ОАО «Федеральный центр проектного финансирования» внесено в уставный капитал государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». В настоящее время в соответствии с уставом к основным видам деятельности ФЦПФ относятся реализация и мониторинг инвестиционных проектов и федеральных программ, в том числе реализуемых в Российской Федерации с участием МФО.

Постановлением участие ФЦПФ в процедурах подготовки и реализации проектов, финансируемых с участием МФО, не предусмотрено.

В соответствии с пунктом 3 Постановления Минэкономразвития России и Минфин России до 1 марта 2005 года должны были разработать и утвердить в установленном порядке нормативные правовые акты, необходимые для реализации Постановления (формы заявок, порядок контроля за подготовкой и реализацией проектов, формы и сроки представления исполнителями отчетов о ходе выполнения плана подготовки и мероприятий по реализации проекта, методика проведения оценки эффективности реализации проекта).

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что во исполнение указанного пункта Постановления Минэкономразвития России письмом от 27 декабря 2007 года № 20499-КА/Д13 направлен в Минфин России проект совместного приказа «Об утверждении положения о порядке контроля за подготовкой и реализацией проектов, осуществляемых Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций (МФО)», включающий данное положение, порядок отчетности по проектам МФО, методические рекомендации по подготовке концепции проекта и форму заявки, методику оценки эффективности проектов.

Кроме того, был направлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О совершенствовании порядка работы с проектами, реализуемыми при участии международных финансовых организаций», предусматривающий внесение изменений в действующее Постановление.

До настоящего времени указанные документы министерствами не согласованы и не утверждены.

Ведомственные правовые акты Минэкономразвития России и Минфина России, регламентирующие процедуры рассмотрения инициируемых проектов и порядок их отбора, контроля за подготовкой и реализацией, также не разработаны.

В соответствии с требованиями раздела II «Отбор проекта» Положения инициирование проекта осуществляется федеральным органом исполнительной власти путем представления в Минэкономразвития России и Минфин России заявки по утвержденной ими форме и концепции проекта.

Указанные ведомства должны рассматривать представленную концепцию проекта, обращая при этом внимание на:

- соответствие проекта программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, решениям Правительства Российской Федерации по вопросам государственного долга Российской Федерации и по вопросам основных направлений сотрудничества Российской Федерации с международными финансовыми организациями;

- целесообразность привлечения международных финансовых организаций для реализации проекта с учетом возможности его финансирования за счет средств федерального бюджета;

- схему финансирования проекта;

- ожидаемые конечные результаты реализации проекта.

Согласно требованиям Положения по итогам рассмотрения концепции проекта в месячный срок с даты ее поступления данные ведомства должны подготовить свои заключения и направить их инициатору проекта. И в случае одобрения концепции проекта обоими ведомствами Минфин России включает проект в установленном порядке в проект федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период.

Таким образом, ожидаемые конечные результаты реализации проекта должны быть определены инициатором на этапе подготовки и учитываться ответственными министерствами при принятии решения о привлечении заемных средств для финансирования проекта.

По информации Минэкономразвития России и Минфина России, ведомственные правовые акты, регламентирующие процедуры рассмотрения иницируемых проектов и порядок их отбора для включения в Программу, не разрабатывались.

Для оценки социальных, технических, экономических и финансовых показателей концепций иницируемых проектов, оценки их эффективности и финансовой реализуемости Минэкономразвития России (по информации ведомства) используются Методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов, утвержденные Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 года № ВК 477. Следует отметить, что в структуре российского портфеля проектов, финансируемых с участием МФО, значительную часть занимают проекты, направленные на поддержку структурных преобразований отдельных отраслей. Используемые Минэкономразвития России Методические рекомендации не учитывают данной особенности и направлены в основном на определение коммерческой эффективности проектов.

При отсутствии разработанных форм заявок, требований к концепциям проектов и методологии их составления указанные документы представляются инициаторами проектов в свободной форме, информация часто носит описательный характер без достаточных экономических обоснований объемов привлекаемых средств и целевых показателей проектов, планируемых к реализации.

Так, концепция проекта «Модернизация и техническое перевооружение учреждений и организаций Росгидромета» была разработана во исполнение по-

становления Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2002 года № 94 «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации по международному обмену данными гидрометеорологических наблюдений и осуществлению функций Мирового метеорологического центра в г. Москве».

В период разработки концепции проекта, подписания Соглашения о займе (11 августа 2005 года) отсутствовали какие-либо документы, определяющие стратегическое развитие отрасли. Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 года № 1458-р. В результате в ходе реализации проекта помимо увеличения срока реализации его стоимость увеличилась на 35 % (с 133,3 млн. долл. США до 180,0 млн. долл. США) за счет увеличения объема средств софинансирования из федерального бюджета. Кроме того, исходя из достигнутых значений, неоднократно корректировались показатели схемы мониторинга результатов реализации проекта.

Заявка на привлечение кредитных ресурсов МБРР на финансирование проекта «Создание систем государственного учета и государственной регистрации прав на недвижимость» была представлена еще в 2002 году. Реализация проекта предусматривала меры по обеспечению технологической совместимости баз данных органов по учету объектов недвижимости и регистрации прав на них и с точки зрения социальных перспектив должна была обеспечить доступность и эффективность сделок с недвижимостью для возможно более широких слоев населения. В Программу государственных внешних заимствований на 2004 год проект был включен в сумме 150,0 млн. долл. США. При подписании Соглашения с МБРР 24 августа 2005 года о займе для финансирования проекта «Развитие системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости» в сумме 100,0 млн. долл. США предполагалась параллельная реализация проекта «Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость». Однако Соглашение по последнему проекту подписано только 14 сентября 2007 года, и до 2012 года проект имел неудовлетворительный рейтинг (на 1 января 2012 года использовано только 7 % средств займа).

Результатом сложившейся ситуации является неоднократное внесение изменений в уже подписанные соглашения с МФО в части изменения сроков реализации проектов, объемов и схем финансирования.

Анализ сроков реализации всех 45 закрытых к настоящему времени проектов, финансируемых с привлечением средств МБРР, показал, что средний первоначально планируемый срок реализации составляет 4 года, а средний фактический срок реализации составил 6 лет и 10 месяцев. Средний запланированный срок реализации 10 действующих проектов - 6 лет и 6 месяцев. Для завершения некоторых проектов требовалось продлевать займы на сроки, превышающие в 2 раза первоначально запланированные. Так, срок реализации проекта «Управление окружающей средой» составил 16 лет при первоначально установленном сроке 6 лет, проект «Развитие рынка капитала» составил 14 лет при первоначальном

сроке реализации 5 лет, проект «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне» составил 11 лет при первоначальном сроке реализации 4 года.

Из 8 проектов, реализуемых в 2008-2012 годах, соглашения по которым были подписаны в 2005-2011 годах или после вступления в силу Постановления, по четырем: «Развитие системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости», «Модернизация и техническое перевооружение учреждений и организаций Росгидромета», «Проект поддержки судебной реформы», «Развитие системы государственной статистики-2», приняты решения о продлении сроков их реализации (от 1 года до 2,5 лет).

В некоторых случаях это происходит из-за недостаточной оценки соответствия стратегических целей проекта приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации. Например, реализация проекта «Модернизация казначейской системы Российской Федерации», соглашение о реализации которого подписано с МБРР 31 июля 2002 года, продлена более чем на 4 года (первоначальная дата закрытия - 31 декабря 2007 года, текущая дата закрытия - 30 июня 2012 года) в значительной мере из-за мероприятий по реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации, сопровождающегося внесением большого количества изменений в нормативно-правовую базу, что отразилось на проведении работ по созданию единой распределенной автоматизированной системы Федерального казначейства.

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год проведено контрольное мероприятие «Проверка целевого использования средств, выделенных на строительство комплекса защитных сооружений города Санкт-Петербурга от наводнений». Финансирование указанных работ предусматривалось как за счет средств федерального бюджета в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, так и за счет средств займов международных финансовых организаций.

Общий объем заемных средств - 338,0 млн. долл. США, в том числе: средства займа Европейского банка реконструкции и развития - 245,0 млн. долл. США, займа Европейского инвестиционного банка - 40 млн. евро, займа Северного инвестиционного банка - 40 млн. долл. США. Объемы средств софинансирования соглашениями о займах не определены.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 1854-р утверждена программа завершения строительства комплекса защитных сооружений (далее - КЗС) г. Санкт-Петербурга от наводнений, в которой определены объемы и источники финансирования мероприятий в сумме 54998,0 млн. рублей, перечень объектов КЗС и перечень мероприятий по обеспечению завершения строительства на период 2007-2012 годов. Исходя из фактических затрат, в указанную программу дважды вносились изменения. В результате стоимость проекта была увеличена с 54998,0 млн. рублей до 109330,0 млн. рублей, или почти в 2 раза. При этом объемы средств федеральной адресной инвестиционной

программы увеличились с 13321,0 млн. рублей до 29259,0 млн. рублей, или на 119 %, объемы заемных средств и средств софинансирования - с 41677,0 млн. рублей до 80171,0 млн. рублей, или на 92,4 процента.

По займам ЕИБ и СИБ все заемные средства были использованы до 1 января 2009 года. По займу ЕБРР остаток средств на 1 января 2010 года составлял 686,9 тыс. долл. США (19,9 млн. рублей). Так как основным источником финансирования проекта являются средства софинансирования (федерального бюджета), расходование которых осуществляется в период действия соглашения о займе, срок выборки (использования) средств займа ЕБРР был продлен до июня 2011 года.

Данные по изменению сроков реализации проектов представлены в приложении 4.

Процедура подготовки проекта, перечень необходимой документации определены в разделе III «Подготовка проекта» Положения. Все подготавливаемые документы должны согласовываться с Минэкономразвития России и Минфином России. При этом сроки подготовки проектов и их согласования указанными ведомствами нормативно не определены.

Ответственность за своевременную и качественную подготовку проекта, за его реализацию и достижение целей проекта, обеспечение целевого и эффективного расходования средств, привлекаемых для подготовки и реализации проекта, в соответствии с пунктом 7 Положения несет исполнитель проекта.

Виды ответственности Положением не определены. В ведомственных правовых актах Минфина России и Минэкономразвития России меры воздействия отсутствуют. В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты факты применения мер воздействия к исполнителям проекта не установлены.

После завершения подготовки проекта исполнитель проекта в соответствии с пунктом 13 Положения по согласованию с Минфином России и Минэкономразвития России извещает МФО о готовности начать переговоры с целью подписания от имени Российской Федерации соответствующего соглашения.

После получения от МФО извещения о ее согласии на участие в переговорах Правительство Российской Федерации принимает решение о проведении переговоров, утверждает состав делегации и директивы на эти переговоры, в которых определяются структура проекта, схема реализации проекта, основные условия участия международной финансовой организации в реализации проекта и другие положения.

Отчет о достигнутых в процессе переговоров результатах, согласованный с Минэкономразвития России и Минфином России, представляется исполнителем проекта в установленном порядке в Правительство Российской Федерации, которое в случае приемлемости этих результатов для Российской Федерации информирует МФО об одобрении этого отчета.

После одобрения результатов переговоров и проекта соглашения с МФО Правительство Российской Федерации в установленном порядке принимает

решение о подписании соглашения, в котором определяются органы и организации, ответственные за реализацию проекта, порядок и источники погашения и обслуживания займа и другие необходимые положения.

Информация о включении новых проектов в Программу в 2008-2011 годах представлена в таблице:

Наименование проекта	Программа государственных внешних заимствований			
	год включения в ПГВЗ	сумма займа, млн. долл. США	подписание соглашения	вступило в силу
2008 г.				
Поддержка судебной реформы	2004-2008 гг.	50,0	17.07.2007 г.	15.11.2007 г.
Развитие системы государственной статистики-2	2007-2008 гг.	10,0	30.11.2007 г.	22.04.2008 г.
Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость	2005-2008 гг.	50,0	14.09.2007 г.	23.04.2008 г.
Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации	2006-2008 гг.	50,0	-	-
Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации	2007-2008 гг.	50,0	-	-
Поддержка местных инициатив Южного федерального округа	2008 г.	30,0	-	-
Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России	2005-2008 гг.	200,0	16.09.2009 г.	05.02.2010 г.
Ликвидация прошлого экологического ущерба в Российской Федерации	2008 г.	25,0	-	-
Развитие рынка информационных технологий в Российской Федерации	2006-2008 гг.	20,0	-	-
Итого		485,0		
2009 г.				
Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России	2008 г.	200,0	16.09.2009 г.	05.02.2010 г.
Итого		200,0		
2010 г.				
Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации	2008 г.	50,0	-	-
Содействие повышению финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации	2010 г.	25,0	14.03.2011 г.	29.07.2011 г.
Сохранение и использование культурного наследия в России	2010 г.	100,0	23.03.2011 г.	10.06.2011 г.
Итого		175,0		
2011 г.				
Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации	2008 г.	50,0	-	-
Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации	2008 г.	50,0	-	-
Поддержка местных инициатив Северо-Кавказского федерального округа	2008 г.	30,0	-	-
Ликвидация прошлого экологического ущерба в Российской Федерации	2008 г.	25,0	-	-
Вовлечение в регулярные занятия физической культурой и спортом социально незащищенных слоев населения	2011 г.	70,0	-	-
Содействие повышению финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации	2010 г.	25,0	14.03.2011 г.	29.07.2011 г.
Сохранение и использование культурного наследия в России	2010 г.	100,0	23.03.2011 г.	10.06.2011 г.
Итого		350,0		

В Программу на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов включены 9 новых проектов, концепции по которым одобрены Минфином России и Минэкономразвития России, с общим объемом заимствований 485,0 млн. долл. США.

В течение 2008 года в связи с замещением планируемых заемных средств МФО средствами софинансирования в соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2009-2011 годы» из Программы исключены 6 находящихся на стадии подготовки проектов с общим объемом заимствований в 2008 году 99,5 млн. долл. США.

В Программу на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов, как и в предыдущем году, включен проект «Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России» с объемом заимствований 200,0 млн. долл. США и использованием в 2009 году средств займа МФО в сумме 10,0 млн. долл. США.

В течение 2010 года в Программу включены 3 новых проекта МБРР с общим объемом заимствований 175,0 млн. долл. США и объемом заимствований в 2010 году 1,0 млн. долл. США, по которым соглашения с МБРР в 2010 году не подписаны.

В Программу на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов включены 7 новых проектов с общим объемом заимствований 350,0 млн. долл. США и объемом заимствований в 2011 году 6,1 млн. долл. США.

Проведенный анализ показывает, что в Программу на очередной финансовый год и на плановый период включаются проекты, концепции по которым федеральными органами исполнительной власти подготовлены на низком уровне, неоднократно пересматриваются и дорабатываются, из-за чего процедуры по согласованию основных условий предоставления займов с российской стороны затягиваются (срок согласования от года до 6 лет), соглашения с МБРР не подписываются, ответственные исполнители отказываются от дальнейшего участия в проектах.

Так, проекты МБРР «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации» с общим объемом заимствований в сумме 50,0 млн. долл. США, «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» с общим объемом заимствования 50,0 млн. долл. США, «Поддержка местных инициатив Северо-Кавказского федерального округа» (ранее «Поддержка местных инициатив Южного федерального округа») с общим объемом заимствований в сумме 30,0 млн. долл. США и «Ликвидация прошлого экологического ущерба в Российской Федерации» с общим объемом заимствований в сумме 25,0 млн. долл. США включались в Программу на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов, а затем из нее исключались. Повторно эти проекты включались в Программу на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. В настоящее время все указанные проекты включены в Программу на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов. Однако с 2008 года до настоящего времени соглашения с МФО по указанным займам не подписаны.

Концепция проекта «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования» согласована Минфином России и Минэкономразвития России в ноябре 2009 года. В соответствии с требованиями Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» указанная концепция в 2010 году

была актуализирована. В ноябре 2011 года по данному проекту состоялись переговоры между Российской Федерацией и МБРР о привлечении займа в размере 20,0 млн. долл. США для финансирования проекта, по итогам которых 14 декабря 2011 года был подписан соответствующий протокол переговоров.

В соответствии с процедурами Всемирного банка для подписания соглашения о займе по проекту Правительство Российской Федерации должно направить во Всемирный банк письмо об одобрении результатов проведенных переговоров, а также подтверждение о проведении конкурса по отбору группы реализации проекта.

По информации Минфина России, в январе 2012 года ведомством направлены в Правительство Российской Федерации все необходимые документы о проведенных переговорах по проекту.

В соответствии с приказом Минфина России от 1 февраля 2012 года № 15 «О проведении отбора на конкурсной основе группы реализации проекта «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» в феврале 2012 года был проведен конкурс, по результатам которого Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов был отобран в качестве группы реализации проекта, а соответствующее уведомление об итогах данного конкурса было направлено в МБРР.

В этой связи подписание соглашения о займе по проекту планируется в 2012 году (спустя 3 года после одобрения концепции проекта) после получения Всемирным банком письма от Правительства Российской Федерации об одобрении результатов проведенных переговоров по проекту.

Концепция проекта МБРР «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации» с общим объемом заимствований в сумме 50,0 млн. долл. США прорабатывается в течение 6 лет (с 2006 года по настоящее время).

По информации Минэкономразвития России, концепция согласована в 2006 году. В 2007 году проводились мероприятия по передаче функций исполнителя проекта от Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами к Минэкономразвития России. Указанный проект в 2008 году включался в Программу на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов и в том же году был исключен. Повторно указанный проект включался в Программу на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов.

По информации Минэкономразвития России, в связи с уже проведенными мероприятиями по развитию и укреплению института особых экономических зон в России, принятием и вступлением в силу поправок в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» требуется пересмотр направлений, запланированных ранее к реализации в рамках проекта МБРР «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации», конкретизированных в концепции проекта. В настоящее время ведется работа по актуализации задач проекта,

для решения которых потребуются привлечение международного опыта и средств МБРР. В частности, планируется проработать вопросы управления особыми экономическими зонами, в том числе механизмы и порядок привлечения негосударственной управляющей компании для реализации проекта.

Проект включен в Программу на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, но до настоящего времени по данному проекту соглашение с МБРР не подписано.

Концепция проекта «Поддержка местных инициатив Северо-Кавказского федерального округа» (ранее «Поддержка местных инициатив Южного федерального округа»), по информации Минэкономразвития России, несколько раз пересматривалась и дорабатывалась. В 2008 году указанный проект включался в Программу на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов и в том же году был исключен.

В связи с тем, что в 2010 году был выделен новый Северо-Кавказский федеральный округ с изменением территориальных границ Южного федерального округа, потребовалась очередная переработка концепции проекта. Минфин России и Минэкономразвития России представили свои замечания в Минрегион России и рекомендовали отложить подготовку проекта до разработки и согласования комплексной стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа.

В мае 2010 года концепция проекта была согласована Минфином России и Минэкономразвития России и 10 июня 2010 года одобрена, по результатам чего проект был включен в Программу на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов.

В то же время в рамках заседания Межведомственной комиссии по подготовке и реализации проекта в ноябре 2010 года по предложению Минрегиона России с учетом мнения МБРР обсуждался вопрос о внесении изменений и дополнений в концепцию проекта, касающихся стоимости проекта, его цели, структуры и схемы реализации. Письмом от 1 февраля 2012 года № 1859-МТ/12 Минрегион России представил в Минфин России на согласование обновленный проект концепции проекта. Минфин России письмом от 16 марта 2012 года № 06-04-06/01-166 направил в Минрегион России свои замечания и предложения по вышеуказанной концепции.

По информации Минфина России, Минрегион России, выступавший в качестве ответственного исполнителя по проекту «Поддержка местных инициатив Северо-Кавказского федерального округа», информировал об отказе от дальнейшего участия в проекте (письмо от 5 мая 2012 года № 10884-РП/12).

Концепция проекта «Ликвидация прошлого экологического ущерба в Российской Федерации» была согласована в 2008 году и требовала актуализации. Финансирование подготовки указанного проекта было предусмотрено соглашением о займе от 6 февраля 1995 года № 3806-RU между Российской Федерацией и МБРР по проекту «Управление окружающей средой».

По информации Минфина России, Минприроды России письмом от 15 апреля 2011 года № 02-07-30/5896 предложило отказаться от реализации работ по подготовке проекта в рамках проекта по управлению окружающей средой, разработав при этом иной подход, предусматривающий финансирование организационных и подготовительных мероприятий в рамках проекта самостоятельно за счет средств федерального бюджета, выделенных на осуществление полномочий Минприроды России в установленной сфере деятельности в 2011 году. Однако данный подход не получил поддержки со стороны Всемирного банка.

Кроме того, Минприроды России в течение 3 лет не были выполнены необходимые организационные мероприятия. В частности, издание приказа Минприроды России по созданию управляющего межведомственного органа по проекту затянулось до конца 2010 года. Так и не была сформирована конкурсная комиссия для проведения отбора консультационных компаний для проведения работ по подготовке проекта в соответствии с перечнем контрактов в рамках плана закупок.

Принимая во внимание систематическое невыполнение Минприроды России необходимых шагов в части запуска проекта и его ненадлежащую подготовку, МБРР в июле 2011 года информировал, что не готов продолжать работу по его продвижению. Предложения о необходимости возобновить работу по проекту со стороны Минприроды России не поступали. На сегодняшний день проект окончательно исключен из перспективного портфеля МБРР.

Концепция проекта «Реформа жилищно-коммунального хозяйства в России» разработана и согласована в 2003-2004 годах. Проект включался в Программу государственных внешних заимствований с 2005 года. В 2006 году принято решение об изменении структуры проекта, предусматривающей привлечение инвестиционного займа. В 2006-2007 годах доработанные документы по проекту согласованы Минэкономразвития России и Минфином России. После проведения переговоров и одобрения результатов переговоров Правительством Российской Федерации и Всемирным банком в 2008-2009 годах произошли задержки в подготовке проекта, связанные с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, ликвидацией Росстроя и передачей полномочий по подготовке проекта Минрегиону России, а также проведением повторного отбора группы реализации проекта. Соглашение № 4888-0-RU по указанному проекту подписано 16 сентября 2009 года с объемом заимствований 200,0 млн. долл. США, то есть спустя 6 лет после разработки и согласования концепции проекта.

Концепция проекта «Вовлечение в регулярные занятия физической культурой и спортом социально незащищенных слоев населения в Российской Федерации» 17 декабря 2010 года согласована Минфином России и Минэкономразвития России, и 17 января 2011 года проект был включен в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов.

В рамках подготовки проекта в 2011 году были отобраны 6 пилотных субъектов Российской Федерации - участников проекта, а также состоялся конкурс по отбору группы реализации проекта, по результатам которого ОАО «Федеральный центр проектного финансирования» было отобрано в качестве группы реализации проекта.

В декабре 2011 года состоялась предоценочная миссия МБРР по проекту, по результатам которой было принято решение о проведении в феврале-марте 2012 года оценочной миссии по проекту для последующего возможного проведения во второй половине 2012 года переговоров между Российской Федерацией и МБРР о привлечении займа для финансирования проекта.

В настоящее время на основании представленных Минфином России замечаний и предложений исполнитель проекта дорабатывает основную документацию по проекту с целью подписания соответствующего соглашения о займе.

Реализация соглашения в соответствии с пунктом 19 Положения осуществляется исполнителем проекта или группой реализации проекта (далее - ГРП), отобранной на конкурсной основе по согласованию с Минэкономразвития России и Минфином России.

Ежегодно после утверждения федерального бюджета на соответствующий финансовый год по согласованию с Минфином России и Минэкономразвития России уполномоченным лицом исполнителя проекта утверждается бюджет проекта. Также уполномоченным лицом исполнителя проекта по согласованию с Минэкономразвития России и Минфином России утверждаются план реализации проекта и план закупок товаров, работ и услуг в рамках проекта, а также отчеты об их выполнении.

Контроль за подготовкой и реализацией проекта в соответствии с пунктом 22 Положения осуществляется Минэкономразвития России и Минфином России в порядке, утверждаемом указанными федеральными органами исполнительной власти, с учетом требований законодательства Российской Федерации и условий, определенных в соглашениях с МФО.

Кроме того, контроль за реализацией проектов предусматривается положениями договоров о реализации, заключаемых Минфином России, исполнителем проекта и группой реализации проекта, операционным руководством по организации работ по проекту.

Ведомственные правовые акты Минэкономразвития России и Минфина России, определяющие порядок контроля за ходом реализации проекта, отсутствуют.

Исполнитель проекта в соответствии с пунктом 23 Положения представляет в Минэкономразвития России и Минфин России отчеты о ходе выполнения плана подготовки проекта и мероприятий по реализации проекта по форме и в сроки, устанавливаемые указанными ведомствами.

В настоящее время ежемесячная, ежеквартальная и годовая отчетность по проектам представляется ГРП в Минфин России, Минэкономразвития России и в Федеральный центр проектного финансирования в соответствии с Порядком

отчетности групп подготовки и реализации проектов и заемщиков по проектам, финансируемым за счет средств МБРР и ЕБРР, утвержденным вышеназванными организациями - получателями отчетов от 21 октября 1996 года.

Информация о ходе реализации и о показателях эффективности проекта ежеквартально ГРП направляется в Минфин России, Минэкономразвития России и в ФЦПФ в виде отчетов по форме Q1 «Справка о ходе использования средств по проекту» и Q2 «Описание хода реализации проекта».

Отчет по форме Q1 готовится на основании плана закупок по проекту, бюджета проекта на текущий отчетный год и данных проектного учета ГРП о фактическом использовании средств (произведенных снятиях средств займа и платежах за счет средств софинансирования).

В отчете Q2 дается содержательное описание хода реализации проекта и состояния дел.

Представление информации в формате бюджетной отчетности осуществляется ГРП в соответствии с порядком составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденным Минфином России, в установленные сроки.

Однако порядок отражения в бюджетной отчетности операций по использованию средств займов международных финансовых организаций и средств федерального бюджета, выделяемых на софинансирование проектов МФО, Минфином России до настоящего времени не утвержден, что привело к различным способам формирования бюджетной отчетности главных распорядителей средств федерального бюджета.

В частности, по проекту МБРР № 4662-0-RU «Модернизация казначейской системы Российской Федерации», реализуемому по главам 092 «Министерство финансов Российской Федерации» и 100 «Федеральное казначейство», в бюджетную отчетность по целевой статье 0300302 «Софинансирование, связанное с реализацией соглашений с международными финансовыми организациями» Минфин России включает показатели фактического использования средств федерального бюджета на реализацию программных мероприятий (на основании отчетности группы реализации проектов) с включением в баланс Минфина России сумм остатков средств на счетах группы реализации проекта, а Федеральное казначейство - кассовые расходы, то есть объем средств федерального бюджета, перечисленных с единого счета бюджета на счет группы реализации проекта (на основании платежных поручений), без включения в баланс Федерального казначейства сумм остатков средств на счетах ГРП.

Включение в исполнение по одной целевой статье различных по содержанию показателей противоречит Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений (утверждена приказом Минфина

России от 1 декабря 2010 года № 157н) и Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета (утверждена приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н), устанавливающих, что ведение бюджетного учета осуществляется по общим и единым правилам.

В 2011 году в рамках проекта МБРР № 4528-0-RU «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне», реализуемого по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации», были подготовлены Методические рекомендации по ведению учета и подготовке соответствующей отчетности в рамках проектов МФО, реализуемых Минфином России, с которыми были ознакомлены участники обучающего семинара, проводимого 22 июня 2011 года Минфином России и МБРР.

Но указанные Методические рекомендации до настоящего времени Минфином России не утверждены, их основные положения не включены в Инструкцию по применению Плана счетов бюджетного учета.

По информации Минфина России, в целях контроля реализации проектов проводятся заседания межведомственных рабочих групп (комиссий) по проектам, созданных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию проектов, на которых рассматриваются ход подготовки и реализации проектов, а также меры по повышению эффективности использования займов МФО.

Минфин России и Минэкономразвития России участвуют в подготовке бюджетов и планов закупок по проектам, а также отчетов об их выполнении путем согласования соответствующих документов. Мониторинг и контроль согласованных планов закупок и планов расходования средств по проектам осуществляются при помощи автоматизированной системы мониторинга плана закупок и планов расходования средств, созданной ФЦПФ. На основании данных ФЦПФ Минфином России направляются уведомления федеральным органам исполнительной власти, ответственным за реализацию проектов, и ГРП о необходимости ускорения темпов расходования средств в целях соблюдения объемов использования государственных внешних заимствований.

Кроме того, контроль за соблюдением процедур и правил закупок по проектам, установленных с учетом требований законодательства Российской Федерации, и условий, определенных в соглашениях с МФО, осуществляется посредством участия представителей Минфина России и Минэкономразвития России в конкурсных комиссиях (оценочных комитетах) по проектам.

Таким образом, контроль со стороны Минфина России и Минэкономразвития России по проектам осуществляется только на основании отчетности, представляемой главными распорядителями бюджетных средств, и участия представителей Минфина России и Минэкономразвития России в межведомственных рабочих группах (комиссиях) по проектам. Однако результаты контрольных мероприятий Счетной палаты показывают, что указанных мер недостаточно.

Так, по проекту МБРР № 4849-0-RU «Поддержка судебной реформы» ответственным исполнителем является Минэкономразвития России. Данный проект направлен на решение стратегической задачи развития судебной системы в Российской Федерации - обеспечение открытости и доступности правосудия для общества. В рамках реализации проекта предполагается осуществление мероприятий по следующим направлениям:

- поддержка институционального развития судебной системы;
- информатизация судов общей юрисдикции, арбитражных судов, Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации;
- обучение и повышение квалификации судей и других сотрудников судебной системы;
- решение задач управления и мониторинг хода реализации проекта.

В соответствии с соглашением о займе от 17 июля 2007 года МБРР предоставляет заем в размере 50,0 млн. долл. США (29 % стоимости проекта), финансирование в размере 122,4 млн. долл. США (71 % стоимости проекта) осуществляется из средств федерального бюджета.

Функции ГРП на основании договора о реализации проекта от 26 сентября 2007 года № 01-01-06/04-153 выполнял Фонд «Бюро экономического анализа», на который были возложены технические функции, связанные с выполнением правил и процедур МБРР по вопросам реализации проекта, ведением учета и представлением отчетности, оперативной работой по реализации проекта в части обеспечения закупок товаров и услуг для нужд бенефициаров проекта, организации финансирования, организации аудита.

Стратегическое управление проектом, в том числе организация выполнения соглашения о займе, определение основных направлений работ, утверждение плана закупок и ежегодных бюджетов проекта, возложено на Межведомственный совет по управлению проектом «Поддержка судебной реформы», утвержденный приказом Минэкономразвития России от 28 декабря 2006 года № 430 (с изменениями).

Анализ реализации мероприятий проекта показал, что с 2007 года проект реализуется неэффективно. На 1 января 2012 года объем использования средств займа составил 11,1 млн. долл. США, или 22,2 % общей суммы займа. Низкий уровень реализации проекта обусловлен следующими причинами:

- задержками в представлении бенефициарами проекта технических заданий для включения в состав конкурсной документации;
- отменами конкурсных процедур по ряду мероприятий и проведением повторных конкурсов в связи со значительным превышением цены конкурсных предложений оценочной стоимости лота и малого количества поступивших предложений;
- длительностью процедур согласования технических требований (технических заданий) с МБРР;

- экономией при заключении контрактов по результатам проведения конкурсного отбора;
- экономией по заключенным контрактам за счет динамики курсов валют;
- экономией операционных расходов ГРП вследствие отказа от найма дополнительных сотрудников и уменьшением командировочных расходов.

В 2009 году Всемирный банк присвоил проекту рейтинг «неудовлетворительно» по следующим причинам:

- конфликт интересов в рамках проекта, возникший в результате членства исполнительного директора Фонда «Бюро экономического анализа» С.Н. Лаврова в совете директоров ОАО «Армада», дочерние компании которого принимают участие в конкурсах на заключение контрактов по проекту;
- комиссия Всемирного банка в ходе проверки получила информацию о родственных связях руководителя подкомпонента проекта по информатизации судов общей юрисдикции Д.С. Лаврова с исполнительным директором Фонда «Бюро экономического анализа» С.Н. Лавровым;
- невыполнение предусмотренного Соглашением о займе юридического условия, касающегося удовлетворительного функционирования ГРП;
- неэффективное управление и реализация проекта со стороны руководства Фонда «Бюро экономического анализа»;
- низкие темпы расходования средств займа.

В течение 2010 года Всемирный банк неоднократно обращал внимание Минэкономразвития России и Минфина России на неэффективную работу ГРП, в том числе на ненадлежащую закупочную деятельность и большое количество жалоб в этой связи.

Письмом от 8 июня 2011 года № 01-02-01/17-1137 заместитель Министра финансов Российской Федерации С.А. Сторчак проинформировал Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина о том, что обеспечение реализации проекта МБРР не соответствует правилам и процедурам Всемирного банка.

При этом только в 2011 году принято решение о проведении конкурсного отбора новой ГРП по проекту, образована конкурсная комиссия и утверждено положение о порядке проведения конкурсного отбора (приказ Минэкономразвития России от 25 июля 2011 года № 369).

Минфин России и Минэкономразвития России как ответственный исполнитель проекта совместным письмом (от 2 августа 2011 года № 17-04-11/2453 и от 6 августа 2011 года № 16702-ОС/Д25) уведомили Фонд «Бюро экономического анализа» о намерении расторгнуть договор о реализации проекта «Поддержка судебной реформы», заключенный между Минфином России, Минэкономразвития России и Фондом «Бюро экономического анализа», от 26 сентября 2007 года № 01-01-06/04-153 в связи с низкой эффективностью реализации проекта.

В соответствии с протоколом от 2 сентября 2011 года № 4 заседания конкурсной комиссии победителем конкурса объявлен Некоммерческий фонд ре-

структуризации предприятий и развития финансовых институтов (далее - ФРП). Между Минэкономразвития России, Минфином России и ФРП заключен договор от 6 декабря 2011 года № 01-01-06/17-469.

Договор о реализации проекта «Поддержка судебной реформы», заключенный между Минфином России, Минэкономразвития России и Фондом «Бюро экономического анализа», от 26 сентября 2007 года № 01-01-06/04-153 расторгнут с 20 декабря 2011 года.

В ходе миссии Всемирного банка 12-15 декабря 2011 года МБРР и российской стороной согласованы основные параметры дальнейшей реализации данного проекта в целях повышения его эффективности и рейтинга, включая актуализированные план реализации проекта, план закупок по проекту, показатели мониторинга проекта, проект внесения изменений в Соглашение о займе.

В соответствии с нормами Положения исполнитель проекта в установленном порядке представляет в Правительство Российской Федерации доклад об итогах реализации проекта, включая оценку эффективности его реализации. При этом предусмотрено, что оценка эффективности реализации проектов МФО проводится в соответствии с методикой, утверждаемой Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации.

Однако до настоящего времени методика оценки эффективности реализации проектов МФО Минэкономразвития России и Минфином России не утверждена.

2. Оценка объемов привлечения средств международных финансовых организаций в 2008-2011 годах, а также эффективность и результативность использования указанных средств

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в Программу включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу.

Кроме того, в соответствии с пунктом 7 Постановления в проект федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период включаются новые проекты, концепции которых одобрены Минэкономразвития России и Минфином России.

Как показывает анализ, в соответствии с указанной нормой в Программу включаются проекты, соглашения по которым с МФО не подписаны, что приводит к завышению прогнозных показателей Программы, уменьшению в течение финансового года ранее запланированных объемов использования заемных средств по проектам с переносом их использования на последующие годы, а также к низкому исполнению Программы.

Кроме того, объемы планируемых займов МФО формируются на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию проектов, и ГРП с учетом планов закупок товаров, работ и услуг и условий соглашений о займах между Российской Федерацией и МФО.

В связи с недостатками в планировании и организации проведения программных мероприятий, завышением планируемых объемов закупок товаров (работ, услуг), несвоевременным проведением конкурсных процедур по большинству проектов средства займов МФО привлекаются не в полном объеме от установленного прогноза.

Исполнение программ государственных внешних заимствований Российской Федерации в части займов МФО в 2008-2011 годах приведено в таблице:

Программа заимствований	Привлечение средств займов МФО в редакциях программ заимствований*, млн. долл. США				Исполнение программы заимствований в окончательной редакции		Исполнение в % от первоначальной редакции
	1-я ред.	2-я ред.	3-я ред.	4-я ред.	млн. долл. США	%	
2008 г.	718,0	718,0	404,1	404,1	246,4	61,0	34,3
2009 г.	410,2	342,6	282,5	-	96,4	34,1	23,5
2010 г.	334,7	334,7	288,3	239,7	140,9	58,8	42,1
2011 г.	266,1	213,1	177,8	-	113,9	64,1	42,8

* Редакции перечня «Кредиты (займы) международных финансовых организаций».

Из приведенных данных следует, что в среднем объем привлечения средств займов МФО в проверяемом периоде составлял 54,5 % установленного прогноза.

Так, в 2008 году общий объем привлечения средств займов МФО по 22 проектам составил 246,4 млн. долл. США, или 61,0 % уточненного прогноза (404,1 млн. долл. США); в 2009 году - по 18 проектам 96,4 млн. долл. США, или 34,1 % уточненного прогноза (282,5 млн. долл. США); в 2010 году - по 16 проектам 140,9 млн. долл. США, или 58,8 % уточненного прогноза (239,7 млн. долл. США) и в 2011 году - по 15 проектам 113,9 млн. долл. США, или 64,1 % уточненного прогноза (177,8 млн. долл. США).

Таким образом, в 2011 году привлечение средств займов МФО по сравнению с 2008 годом сократилось на 132,5 млн. долл. США, или на 46,2 %. Количество займов, по которым осуществляется привлечение средств, также сократилось с 22 до 14 проектов, или на 36,4 процента.

Данные об объемах привлечения в проверяемом периоде в разбивке по годам и банкам-кредиторам приведены в таблице:

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Всего, долл. США	246363345,64	96400461,32	140883565,94	113951883,06
МБРР				
долл. США	221696245,87	94792617,72	134881232,30	108617188,63
% *	89,99	98,33	95,74	98,63
ЕБРР				
долл. США	15912076,14	1607843,60	6002333,64	5334694,43
% *	6,46	1,67	4,26	1,37
СИБ				
долл. США	3750615,71	-	-	-
% *	1,52	-	-	-
ЕИБ				
долл. США	5004407,92	-	-	-
% *	2,03	-	-	-

* Процент от общей суммы привлечения за год.

Анализ выполнения программ относительно предыдущего года показывает, что планируемый объем привлечения средств займов МФО в 2008-2011 годах

имел тенденцию к сокращению. Так, в 2008 году по сравнению с предыдущим годом планируемый объем привлечения средств займов МФО сократился на 130,7 млн. долл. США (с 534,8 млн. долл. США до 404,1 млн. долл. США), или на 24,4 %; в 2009 году - на 121,6 млн. долл. США (с 404,1 млн. долл. США до 282,5 млн. долл. США), или на 30,1 %; в 2010 году - на 42,8 млн. долл. США (с 282,5 млн. долл. США до 239,7 млн. долл. США), или на 15,2 %; в 2011 году - на 61,9 млн. долл. США (с 239,7 млн. долл. США до 177,8 млн. долл. США), или на 25,8 процента.

Фактический объем привлеченных средств займов МФО по сравнению с предыдущим годом в 2008 году уменьшился на 90,3 млн. долл. США, или на 26,8 %; в 2009 году - на 150,0 млн. долл. США (с 246,4 млн. долл. США до 96,4 млн. долл. США), или на 60,9 %; в 2010 году - увеличился на 44,5 млн. долл. США (с 96,4 млн. долл. США до 140,9 млн. долл. США), или на 46,2 %; в 2011 году - уменьшился на 26,9 млн. долл. США (с 140,9 млн. долл. США до 113,9 млн. долл. США), или на 19,1 процента.

Как показал анализ, в проверяемом периоде привлечение средств МФО по проектам составляло от 3,6 % до 114,3 % показателей, установленных законом о бюджете на очередной финансовый год. По большинству проектов средства займов МФО привлекались не в полном объеме от запланированных значений.

Так, по проекту МБРР № 4849-0-RU «Поддержка судебной реформы» в 2008 году привлечение составило 2,0 млн. долл. США, или 26,0 % установленного прогноза (7,7 млн. долл. США); в 2009 году - 0,7 млн. долл. США, или 3,6 % установленного прогноза (19,7 млн. долл. США); в 2010 году - 1,6 млн. долл. США, или 8,2 % установленного прогноза (19,5 млн. долл. США); в 2011 году - 4,8 млн. долл. США, или 33,1 % установленного прогноза (14,5 млн. долл. США), что обусловлено длительностью процедур согласования группой реализации проекта технических требований с МБРР, задержками в предоставлении технических заданий для включения в состав конкурсной документации, отменами конкурсных процедур по ряду мероприятий и проведением повторных конкурсов.

По проекту № 4689-0-RU «Модернизация информационной системы таможенных органов» в связи с поздним принятием решения о продлении срока действия займа (июль 2009 года) ФТС России в 2009 году привлечены средства займа в сумме 10,3 млн. долл. США, или 27,0 % установленного прогноза (38,1 млн. долл. США).

На низком уровне остается исполнение проекта МБРР № 4826-0-RU «Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость». Соглашение между Российской Федерацией и МБРР о займе для финансирования проекта было подписано 14 сентября 2007 года, однако при установленном в 2008 году прогнозе 3,5 млн. долл. США средства МФО не привлекались. Привлечение средств займа было начато лишь в декабре 2009 года и составило 0,3 млн. долл. США, или 13,6 % установленного прогноза (2,2 млн. долл.

США). В 2010 году, несмотря на то, что планируемый объем привлечения средств займа МБРР № 4826-0-RU «Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость» был уменьшен с 13,8 млн. долл. США до 1,7 млн. долл. США, исполнение составило 0,3 млн. долл. США, или 17,1 % уточненного показателя (1,7 млн. долл. США). В 2011 году привлечение составило 3,0 млн. долл. США, или 53,8 % установленного прогноза (5,6 млн. долл. США).

В связи с несвоевременным согласованием Федеральной службой государственной статистики с МБРР технической документации (оценочного отчета), плана закупок товаров (работ, услуг), а также длительными сроками проведения конкурсных процедур средства займа в сумме 1,7 млн. долл. США на реализацию проекта № 4867-0-RU «Развитие системы государственной статистики-2» в 2009 году не привлекались; в 2010 году привлечено 0,9 млн. долл. США, или 45,0 % уточненного показателя (2,0 млн. долл. США); в 2011 году - 1,7 млн. долл. США, или 62,7 % уточненного показателя (2,8 млн. долл. США).

Минрегионом России своевременно не обеспечена подготовка проекта № 4888-0-RU «Реформа жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», в том числе разработка основной документации по подготовке и реализации проекта, проекта соглашения с международной финансовой организацией в целях реализации проекта, проведение конкурсных процедур по отбору группы реализации проекта, подписание договора поручения. По этим причинам Соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о реализации указанного проекта было подписано только 16 сентября 2009 года (вступило в силу 5 февраля 2010 года), в связи с чем в 2009 году не были привлечены средства займа в сумме 10,0 млн. долл. США. В 2010 году привлечение средств указанного займа составило 3,0 млн. долл. США, или 13,0 % установленного прогнозного показателя (23,0 млн. долл. США); в 2011 году - 7,6 млн. долл. США, или 97,2 % установленного прогнозного показателя (7,8 млн. долл. США).

С 2001 года не реализуется проект СИБ № МП 99/2 «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда» с общим объемом заимствования 13,0 млн. долл. США в связи с отсутствием необходимой координации между правительством Калининградской области, соответствующими организациями Калининградской области и банком. При прогнозе в 2008 году - 2,9 млн. долл. США, в 2009 году - 3,0 млн. долл. США, в 2010 году - 0,2 млн. долл. США, в 2011 году - 6,5 млн. долл. США средства займа не привлекались (привлечение начато только в июне 2012 года).

Кроме того, в 2008 и 2011 годах в Программу включались социально-значимые проекты МБРР «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации» и «Поддержка местных инициатив Северо-Кавказского федерального округа», а также новые проекты МБРР «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации» и «Ликвидация прошлого экологического ущерба в Российской Федерации»

с общим объемом привлечения в 2008 году - 39,5 млн. долл. США, в 2011 году - 0,8 млн. долл. США, концепции которых не достаточно подготовлены федеральными органами власти (инициаторами проектов) и прорабатываются в течение длительного времени (с 2007 года), соглашения с МБРР не подписаны, и средства займов, соответственно, не привлекаются.

Данные об объемах привлечения в 2008-2011 годах средств займов МФО по конкретным проектам приведены в приложении 5.

В проверяемый период Счетной палатой проведены проверки целевого и эффективного использования средств займа МБРР № 4800-0-RU «Развитие системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости», целевого использования средств, выделенных на строительство комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга от наводнений (займы ЕБРР № 18221, ЕИБ, СИБ), аудит эффективности и целесообразности использования государственных средств на проекты создания и развития информационных технологий Федерального казначейства, аудит эффективности использования средств займа МБРР № 4769-0-RU «Модернизация и техническое перевооружение учреждений и организаций Росгидромета».

Проверка использования средств займа МБРР № 4800-0-RU «Развитие системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости» проведена в 2009 году. На момент проверки доля использованного времени займа составляла 82,0 %, выплаты из средств займа составили 87,9 млн. долл. США, или 88,0 % средств займа, выплаты из средств софинансирования - 20,4 млн. рублей, или 70,0 % запланированных средств.

В ходе проверки было установлено следующее:

- при реализации компонента «Институциональное развитие кадастра объектов недвижимости» проекта практически не рассматривались вопросы оптимизации структуры органов кадастрового учета;

- поставленное в рамках создания автоматизированной информационной системы ведения государственного кадастра недвижимости (далее - АИС ГКН) в 40 субъектах Российской Федерации серверное и телекоммуникационное оборудование на сумму 32,0 млн. долл. США в полном объеме начало функционировать только в 11 регионах;

- разработанный в ходе реализации проекта ряд подсистем кадастровой информации, входящих в АИС ГКН, стоимостью 2,4 млн. долл. США подлежал переработке под нужды объединенного (в феврале 2009 года) ведомства на базе бывших Роснедвижимости и Росрегистрации;

- результаты реализации контрактов по разработке стратегии оказания услуг клиентам кадастра также не учитывали сложившейся ситуации объединения Роснедвижимости и Росрегистрации, что затрудняет их дальнейшее практическое применение.

Анализ показателей эффективности реализации проекта на момент проверки показал следующее:

- с 2007 по 2009 год фактически не изменились временные затраты на проведение сделки с недвижимостью;

- практически не увеличилось количество аккредитованных организаций технической инвентаризации. При этом с 1 января 2010 года вступали в силу положения Федерального закона от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», предусматривающие передачу деятельности по описанию недвижимости кадастровым инженерам на принципах свободной конкуренции;

- на прежнем уровне осталось среднее время, затраченное клиентом на посещение кадастрового органа;

- незначительно увеличилась величина показателя удовлетворенности клиентов работой кадастровых органов (с 5,84 балла в 2007 году до 5,88 балла на конец 2008 года);

- количество обрабатываемых сделок в расчете на 1 сотрудника органа кадастрового учета увеличилось незначительно (с 812 в 2007 году до 839 в 2009 году).

Срок реализации по указанному проекту был увеличен на год (дата закрытия займа перенесена с 30 июня 2010 года на 30 июня 2011 года).

Проверка расходования средств займов МФО, привлеченных для завершения строительства комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга от наводнений Правительством Российской Федерации в 2002-2005 годах, проведена в 2010 году. Для финансирования строительства были подписаны соглашения с ЕБРР, ЕИБ и СИБ о привлечении займов в общем объеме 338,0 млн. долл. США.

По результатам проверки было отмечено, что из-за низкого качества тендерной документации, неэффективной системы закупок, недостаточного контроля со стороны заказчика за оценкой конкурсных заявок, в большинстве случаев отсутствия разработанной и утвержденной до заключения контрактов проектной документации фактическая цена заключенных контрактов в процессе строительства существенно увеличилась. В 2004-2009 годах без проведения конкурсов заключены дополнительные соглашения к контрактам, увеличивающие их стоимость с 45235,8 млн. рублей до 71912,2 млн. рублей, или на 59 процентов.

В ходе сравнения единичных расценок по видам работ с инженерной оценкой ЗАО «Генинжконсалт» по ряду контрактов наблюдался значительный разброс цен, что свидетельствует о недостаточном контроле со стороны заказчика за оценкой конкурсных заявок и отсутствии единого методологического подхода к ценообразованию на строительные работы в рамках данного проекта, что, в свою очередь, не способствовало повышению эффективности расходования средств федерального бюджета.

В ряде случаев принимались решения, не способствующие снижению расходов на строительство и эффективному расходованию бюджетных средств. Например, закупка импортной техники при наличии отечественных аналогов.

Минрегионом России нарушены положения Правил и принципов закупок товаров и услуг ЕБРР о согласовании внесения существенных изменений в условия

контракта, так как большинство дополнительных соглашений, изменяющих условия контрактов, были согласованы значительно позже даты заключения.

На момент проверки Минрегион России, Минтранс России, МЧС России, Минприроды России, правительство г. Санкт-Петербурга не имели согласованной позиции по вопросу последующей эксплуатации объектов КЗС по окончании строительства.

В феврале-сентябре 2009 года Счетной палатой проведено контрольное мероприятие «Аудит эффективности и целесообразности использования государственных средств на проекты создания и развития информационных технологий Федерального казначейства».

Проект является одним из наиболее масштабных, продолжительных и ресурсоемких проектов МБРР.

Сумма займа составляла 231,0 млн. долл. США. Конкретный размер средств федерального бюджета, выделяемых на софинансирование проекта, соглашением не установлен (в соответствии со статьей 5D соглашения о займе установлено, что заемщик ежегодно выделяет из бюджета достаточно средств для софинансирования проекта). Финансирование этих расходов в основном осуществляется по фактической потребности.

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее:

- сформулированные в конкурсной документации требования к прикладному программному обеспечению автоматизированной системы Федерального казначейства (далее - ППО АС ФК), разрабатываемому Консорциумом, состоящим из компаний Oracle Nederland B.V. и Oracle Corporation, фактически предусматривали закупку готового программного продукта у разработчика. Практика показала, что выбранная программная платформа не обеспечивает быстрой и экономичной его доработки в условиях динамичности и масштабности трансформации бюджетного процесса и внешних условий функционирования финансовой системы;

- в процессе разработки ППО АС ФК имело место снижение требований к функциональности;

- отмечены существенная зависимость создаваемой системы от разработчиков и связанные с этим риски внешнего влияния на возможности совершенствования АС ФК. В соответствии с условиями контракта с разработчиком исключительные права на заказной компонент разработанного ППО АС ФК должны были передаваться Федеральному казначейству. Однако «стандартные» программные продукты, составляющие неотъемлемую часть ППО АС ФК, являются собственностью компании Oracle и планировались к использованию Федеральным казначейством на условиях лицензионного соглашения. Это затруднит в дальнейшем передачу функций по сопровождению и модернизации ППО АС ФК другому подрядчику, выбранному на конкурсной основе.

Кроме того, серверное оборудование, установленное в пилотных регионах, произведено компанией Hewlett-Packard, а в регионы тиражирования поставле-

но закупленное на конкурсной основе оборудование производства IBM. В результате потребовалась дополнительная работа по настройке аппаратно-программного обеспечения, что, в свою очередь, потребовало дополнительных временных затрат.

Показатели реализуемости, результативности и продуктивности мероприятий проекта имели низкие значения, что явилось следствием несоблюдения плановых сроков выполнения работ, неполной реализации первоначально заданных требований, а также превышения стоимости отдельных элементов и всего проекта над плановыми значениями.

В 2010-2011 годах проведено контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств займа МБРР № 4769-0-RU «Модернизация и техническое перевооружение учреждений и организаций Росгидромета» и средств федерального бюджета на софинансирование программных мероприятий в 2007-2010 годах».

Размер займа, определенный соглашением, составлял 80 млн. долл. США, объем софинансирования с российской стороны - 53,3 млн. долл. США, который в ходе реализации проекта увеличен до 100,0 млн. долл. США. В ходе реализации проекта в условия соглашения неоднократно вносились изменения в части перераспределения средств по категориям проекта и увеличения объемов средств софинансирования.

В ходе проверки установлено, что, несмотря на то, что к 2006 году организационная структура управления проектом была создана, Росгидромету не удалось оперативно обеспечить решение ряда технических и организационно-административных задач, что привело к замедлению процесса реализации проекта и перенесению срока окончания проекта с 30 сентября 2010 года на 31 августа 2012 года.

Недостаточно полная и детальная проработка технических решений на этапе подготовки проекта привела к необходимости дополнительного анализа состояния парка технических средств, уточнения количества объектов модернизации, объемов услуг, существенного расширения номенклатуры поставляемого оборудования, что привело к увеличению стоимости проекта на 35 %, особенно в части модернизации наблюдательных сетей.

При недостаточном контроле за деятельностью ГРП (Фонд «Бюро экономического анализа») МБРР установлены несоблюдение закупочных процедур и возникновение «конфликта интересов» при проведении торгов, что повлекло со стороны банка аннулирование в одностороннем порядке части займа в сумме 95,0 тыс. долл. США.

В проверенных организациях Росгидромета стоимость поставленного оборудования, принятого к учету с нарушением положений Инструкции по бюджетному учету (утвержденной приказами Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н, от 30 декабря 2008 года № 148н), составила свыше 23 млн. долл. США. Кроме того, по ряду контрактов в балансовую стоимость оборудования включена стоимость работ по ремонту помещений.

Оборудование для наземной наблюдательной сети стоимостью 29,0 млн. рублей, предназначенное для установки на удаленные и труднодоступные станции и посты, в ГУ «Хабаровский ЦГМС-РСМЦ» и ГУ «Новосибирский ЦГМС-РСМЦ» не было установлено и находилось на складах.

Схема показателей мониторинга результатов реализации проекта неоднократно корректировалась. Анализ указанной схемы показал, что 5 из 17 показателей не соответствуют запланированным значениям.

Среднее значение оценок по всем направлениям проверки с использованием ранговых показателей составило 0,77, что свидетельствует об удовлетворительной эффективности реализации проекта. При этом в перспективе возможно снижение данного значения, так как было установлено, что в ряде организаций уже поставленное оборудование не функционирует, а средства, выделяемые на обеспечение эксплуатации внедряемых в рамках проекта технических средств, обеспечивают 50-60 % необходимых затрат.

В связи с использованием средств займов МФО не в полном объеме и продлением сроков завершения проектов и дат закрытия займов за счет средств федерального бюджета осуществляются дополнительные расходы на выплату международным финансовым организациям единовременной комиссии на неиспользованную часть займа.

Размер комиссии за резервирование средств на неиспользованную часть займа устанавливается в соответствии с условиями соглашений о займе и составляет в среднем около 0,75 % в год. Расчет комиссии производится международными банками (МБРР, ЕБРР и СИБ), которые уведомляют Российскую Федерацию о сумме начисленной комиссии путем направления в Минфин России платежных документов банков с приложением соответствующих расчетов. Выплаты комиссии за резервирование производятся Российской Федерацией раз в полгода по истечении соответствующего полугодического периода на основании представленных документов.

В 2008-2011 годах Российской Федерацией за резервирование средств займов МФО выплачена комиссия в размере 151,1 млн. рублей (5,4 млн. долл. США), в том числе: в 2008 году - по 24 займам 59,9 млн. рублей (2,4 млн. долл. США); в 2009 году - по 18 займам 42,6 млн. рублей (1,3 млн. долл. США); в 2010 году - по 13 займам 28,5 млн. рублей (1,0 млн. долл. США); в 2011 году - по 12 займам 20,1 млн. рублей (0,7 млн. долл. США).

Как отмечалось ранее, неудовлетворительно исполняется проект, финансируемый ЕБРР и СИБ, «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда». В частности, соглашение по проекту СИБ № МП 99/2 «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда» с общим объемом заимствования 13,0 млн. долл. США подписано 6 июля 2001 года, и на протяжении 10 лет средства займа не использовались. В 2001 году осуществлена единственная финансовая операция за счет средств займа - выплачена начальная единовременная комиссия СИБ в сумме

130000,0 долл. США (3816,8 тыс. рублей). Кроме того, за обслуживание займа за счет средств федерального бюджета СИБ ежегодно перечислялось в среднем по 65,5 тыс. долл. США. В период с 2001 по 2011 год расходы средств федерального бюджета на обслуживание проекта СИБ № MIL 99/2 «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда» составили 723,9 тыс. долл. США (20,8 млн. рублей).

Между тем в 2011 году истек льготный период, и Российская Федерация приступила к погашению основной суммы долга по данному займу. В 2011 году Российской Федерацией были осуществлены 2 платежа по погашению основной суммы долга в размере 6190,47 долл. США каждый на общую сумму 12,4 тыс. долл. США (359,9 тыс. рублей).

Кроме того, по проекту ЕБРР № 758 «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда» в период с 2008 по 2011 год выплачена комиссия за резервирование средств в сумме 221,7 тыс. долл. США (6,4 млн. рублей).

По проекту ЕБРР № 37966 «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда» (компонент централизованного теплоснабжения) в 2010 году ЕБРР выплачены начальная единовременная комиссия на общую сумму 120000,00 евро, что эквивалентно 158,7 тыс. долл. США (4,9 млн. рублей), и комиссия за резервирование средств в сумме 175,1 тыс. долл. США (5,1 млн. рублей).

По проекту МБРР № 4826-0-RU «Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость» соглашение между Российской Федерацией и МБРР о займе для финансирования проекта было подписано 14 сентября 2007 года и вступило в силу 23 апреля 2008 года. Однако привлечение средств займа было начато лишь в декабре 2009 года и по состоянию на 1 января 2012 года составило 3,7 млн. долл. США, или 7,4 % от общей суммы займа (50,0 млн. долл. США). При этом соглашением о займе предусмотрено, что проект должен быть завершен к 30 ноября 2013 года, а погашение основной суммы долга по займу начинается 15 ноября 2011 года. За счет средств федерального бюджета за обслуживание указанного займа в 2008 году уплачена комиссия за резервирование средств в сумме 125,7 тыс. долл. США (3,4 млн. рублей), и в 2011 году МБРР перечислено 1,3 млн. долл. США в счет погашения основной суммы долга.

Кроме того, в связи с низким уровнем исполнения проектов в 2008-2011 годах выплачена комиссия за резервирование средств займов МФО, в частности по проектам МБРР: № 4662-0-RU «Модернизация казначейской системы Российской Федерации» - в сумме 1,7 млн. долл. США (48,2 млн. рублей), № 4689-0-RU «Модернизация информационной системы таможенных органов» - 0,6 млн. долл. США (16,1 млн. рублей), № 4694-0-RU «Экономическое развитие г. Санкт-Петербурга» - 0,5 млн. долл. США (14,5 млн. рублей), № 4769-0-RU «Модернизация и техническое перевооружение учреждений и организаций Рос-

гидромета» - 0,4 млн. долл. США (10,9 млн. рублей), № 4611-0-RU «Пилотный проект социального реструктурирования районов Крайнего Севера» - 0,3 млн. долл. США (8,0 млн. рублей).

Выводы

1. В исследуемом периоде в составе портфеля проектов МФО действовали 23 проекта, финансируемые с привлечением займов МБРР, и 3 проекта, финансируемые с привлечением ЕБРР, ЕИБ и СИБ. По состоянию на 1 января 2012 года действуют 11 проектов, в том числе: 10 - с участием МБРР, 1 - с участием ЕБРР и СИБ.

2. Общий объем привлеченных в проверяемый период средств займов МФО составил 597,6 млн. долл. США, в том числе: в 2008 году - по 22 проектам привлечено 246,4 млн. долл. США, в 2009 году - по 18 проектам 96,4 млн. долл. США, в 2010 году - по 16 проектам 140,9 млн. долл. США, в 2011 году - по 15 проектам 113,9 млн. долл. США.

3. Несмотря на то, что кредитные ресурсы МФО привлекаются Российской Федерацией с 1992 года, Минэкономразвития России и Минфину России до настоящего времени не удалось обеспечить создание современной правовой и методической основы для работы с внешними иностранными заимствованиями, учитывающей накопленный опыт работы с МФО.

4. В нарушение пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций» (с изменениями) до настоящего времени Минэкономразвития России и Минфин России не разработаны и не утверждены в установленном порядке нормативные правовые акты, необходимые для реализации указанного Постановления (формы заявок, порядок контроля за подготовкой и реализацией проектов, формы и сроки представления исполнителями отчетов о ходе выполнения плана подготовки и мероприятий по реализации проекта, методика проведения оценки эффективности реализации проекта).

5. Ведомственные правовые акты Минэкономразвития России и Минфина России, регламентирующие процедуры рассмотрения иницируемых проектов и порядок их отбора, контроля за подготовкой и реализацией, не разработаны.

6. При отсутствии разработанных форм заявок, требований к концепциям проектов и методологии их составления указанные документы, предусмотренные Положением о работе с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии МФО, представляются инициаторами проектов в свободной форме, информация часто носит описательный характер без достаточных экономических обоснований объемов привлекаемых средств и целевых показателей проектов, планируемых к реализации.

7. В связи с низким качеством подготовки концепций проектов в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации включаются

новые проекты, согласование которых с МФО происходит в течение длительного времени, а в отдельных случаях приводит к отказу от их реализации.

8. Сроки подготовки проектов и их согласования с Минэкономразвития России и Минфином России нормативно не определены.

9. Используемые Минэкономразвития России для оценки социальных, технических, экономических и финансовых показателей концепций иницируемых проектов, оценки их эффективности и финансовой реализуемости Методические рекомендации по оценке инвестиционных проектов, утвержденные Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 года № ВК 477, направлены в основном на определение коммерческой эффективности проектов и не учитывают в должной мере особенностей проектов, финансируемых с участием МФО, направленных на поддержку структурных преобразований отдельных отраслей.

10. На протяжении многих лет Счетной палатой Российской Федерации отмечаются недостатки в планировании Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации, недостаточное обоснование и существенное завышение прогнозных показателей привлечения средств займов МФО, что в дальнейшем приводило к их неоднократной корректировке в течение финансового года и продлению сроков реализации проектов.

11. В связи с недостатками в организации и реализации программных мероприятий, отсутствием необходимой координации между международными финансовыми организациями и федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию проектов, средства займов МФО по большинству проектов используются не в полном объеме от установленного прогноза.

В 2008 году общий объем привлечения средств займов МФО по 22 проектам составил 246,4 млн. долл. США, или 61,0 % уточненного прогноза (404,1 млн. долл. США); в 2009 году - по 18 проектам 96,4 млн. долл. США, или 34,1 % уточненного прогноза (282,5 млн. долл. США); в 2010 году - по 16 проектам 140,9 млн. долл. США, или 58,8 % уточненного прогноза (239,7 млн. долл. США) и в 2011 году - по 15 проектам 113,9 млн. долл. США, или 64,1 % уточненного прогноза (177,8 млн. долл. США).

12. Ответственность со стороны главных распорядителей средств федерального бюджета и получателей средств займов МФО за нарушения, связанные с реализацией проектов, и неэффективное использование заемных средств не определена.

13. Механизм контроля со стороны Минэкономразвития России и Минфина России за выполнением главными распорядителями средств федерального бюджета проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, отсутствует, что приводит к нарушению сроков реализации проектов и неэффективному использованию средств займов МФО.

Как показали проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки, контроля посредством участия представителей Минэкономразвития России в работе межведомственных рабочих групп (комиссий) по проектам, а также на основании отчетности, представляемой главным распорядителем бюджетных средств, недостаточно.

14. Существующая нормативно-правовая база не позволяет осуществлять оценку эффективности реализации проектов МФО, так как до настоящего времени не утверждена методика оценки эффективности реализации проектов МФО, предусмотренная пунктом 24 постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций».

15. Минфином России не утвержден порядок отражения в бюджетной отчетности операций по использованию средств займов международных финансовых организаций и средств федерального бюджета, выделяемых на софинансирование проектов международных финансовых организаций, что приводит к различным способам формирования бюджетной отчетности главных распорядителей средств федерального бюджета.

Методические рекомендации по ведению учета и подготовке соответствующей отчетности в рамках проектов МФО, реализуемых Минфином России, были разработаны в 2011 году, однако до настоящего времени не утверждены (их основные положения не включены в Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений (утверждена приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н).

16. Использование средств займов МФО не в полном объеме приводит к резервированию средств займов на счетах МФО, формированию крупных остатков средств на счетах групп реализации проектов, возврату неиспользованных средств на счета МФО и в конечном итоге к удорожанию стоимости реализуемых проектов за счет дополнительных расходов на выплату международным финансовым организациям комиссии за резервирование средств займов, а также в связи с увеличением расходов на содержание групп реализации проектов.

17. Социально-экономический эффект от привлечения займов МФО оценить не представляется возможным, так как комплексная оценка итогов реализации проектов, финансируемых с использованием указанных заемных средств, Минэкономразвития России и Минфином России не проводилась.

Предложения

1. Внести в постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Россий-

ской Федерацией при участии международных финансовых организаций» следующие изменения:

- включать проекты, инициируемые федеральными органами исполнительной власти, в проект федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год и на плановый период после принятия Правительством Российской Федерации решения о проведении переговоров с МФО;

- определить предельные сроки периода подготовки проекта, проведения переговоров и подготовки соглашений к подписанию, а также представления доклада об итогах реализации проекта в Правительство Российской Федерации;

- определить алгоритм действий в случае неудовлетворительного хода реализации проекта;

- обязать исполнителей проекта своевременно представлять в Правительство Российской Федерации доклад об итогах реализации проекта, включающий оценку эффективности его реализации.

2. В целях определения эффективности использования заемных средств для решения приоритетных задач социально-экономического развития Российской Федерации провести комплексную оценку результатов реализации завершённых в 2002-2012 годах проектов, финансируемых с участием МФО.

3. В целях повышения эффективности реализации проектов, финансируемых с привлечением средств МФО:

- разработать и утвердить в установленном порядке нормативные правовые акты, необходимые для реализации постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2005 года № 43 «О порядке работы с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций»;

- рассмотреть возможность использования потенциала ФЦПФ для мониторинга результатов реализации проектов, финансируемых с участием МФО;

- усилить контроль за качеством подготовки обоснований, необходимых для принятия решений при включении в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации проектов, финансируемых с участием МФО;

- совместно с федеральными органами исполнительной власти - инициаторами проектов обеспечить доработку концепций проектов «Развитие инфраструктуры рынка микрофинансирования в Российской Федерации», «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации», «Вовлечение в регулярные занятия физической культурой и спортом социально незащищённых слоев населения» либо принять решения об отказе от реализации данных проектов за счет заемных средств;

- усилить контроль за ходом реализации проектов и провести оценку соответствия текущих показателей реализации изначально запланированным для определения степени достижения целей проектов;

- повысить качество планирования показателей привлечения средств займов МФО при формировании проектов программ государственных внешних заимствований Российской Федерации на соответствующие годы;

- утвердить Методические рекомендации по ведению учета и подготовке бюджетной отчетности в рамках реализации проектов с участием МФО;

- принять необходимые меры по завершению проекта СИБ № МП 99/2 «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда»;

- принять необходимые меры по повышению темпов освоения заемных средств по проекту МБРР № 4849-0-RU «Поддержка судебной реформы».

4. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации.

5. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

6. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Контрольное управление Президента Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.А. КУЗЬМИЦКИЙ