

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 7 февраля 2003 года № 4 (329) “О результатах проверки законности и обоснованности предоставления льгот и преференций в 2000-2001 годах, а также эффективности и целевого использования грантов и технической помощи (содействия), в том числе при привлечении иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации; определение бюджетной эффективности, полученной в результате использования предоставленных льгот”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить информационное письмо в Минэкономразвития России.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.

ОТЧЕТ

по проверке законности и обоснованности предоставления льгот и преференций в 2000-2001 годах, а также эффективности и целевого использования грантов и технической помощи (содействия), в том числе при привлечении иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации. Определение бюджетной эффективности, полученной в результате использования предоставленных льгот

Основание для проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункт 3.12.1), утвержденный решением Коллегии Счетной палаты 28 декабря 2001 года, протокол № 47(283), распоряжение Счетной палаты Российской Федерации от 4 июля 2002 года № 186-ркм, удостоверение на право проведения проверки от 4 июля 2002 года № 05-00-23/53.

Цель проверки

Провести проверку законности и обоснованности предоставления льгот и преференций в 2000-2001 годах, а также эффективности и целевого использования грантов и технической помощи (содействия), в том числе при привлечении иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации, определение бюджетной эффективности, полученной в результате использования предоставленных льгот.

Предмет проверки

Материалы Госкомстата России, Государственной регистрационной палаты при Минюсте России, протоколы заседания Комиссии по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации, заявления о регистрации технической помощи, договора, соглашения, контракты, финансовые, банковские и другие документы.

Объекты проверки

Минэкономразвития России, Комиссия по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации, МНС России, ГТК России, войсковая часть 31600 Минобороны России, Московская восточная таможня, Шереметьевская таможня и ООО “Марс”.

Проверяемый период: январь 2000 года - декабрь 2001 года.

Сроки проведения проверки: август - декабрь 2002 года.

Перечень оформленных актов и изученных документов, использованных и проанализированных в ходе проведения проверки приведен в приложении к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Проверкой установлено

1. Предоставление безвозмездной международной технической помощи (содействия) иностранными государствами и организациями

Законодательные и нормативные правовые акты, обосновывающие получение безвозмездной международной технической помощи

Основным законодательным актом, регулирующим предоставление Российской Федерации безвозмездной международной технической помощи является Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 95-ФЗ “О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации”. Указанным Федеральным законом и вышедшим в его развитие постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1999 года № 1046 “Об утверждении Порядка регистрации проектов и программ технической помощи (содействия), выдачи удостоверений, подтверждающим принадлежность средств, товаров, работ и услуг к технической помощи (содействию), а также осуществления контроля за ее целевым использованием” предусмотрено усиление контроля за целевым и эффективным использованием технической помощи на всех этапах ее получения и реализации.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 1245 и от 29 сентября 1997 года № 1244 функции в части международной технической помощи были возложены на Межведомственную комиссию Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями (МВК) и Минэкономки России.

Положение о МВК с поправками, касающимися международной технической помощи, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 года № 824 “Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями”. Указанным положением информационное и организационно-техническое обеспечение деятельности МВК в части технической помощи возложено на Минэкономки России.

Основные направления и экономические показатели, связанные с предоставлением технической помощи

Основные направления международной технической помощи - это содействие в оказании поддержки по осуществлению экономической и социальной реформ, в проведении уничтожения различных видов вооружений, помощь в утилизации и переработке ядерных и химических компонентов, в обеспечении безопасности хранения и транспортировки этих компонентов, помощь в обеспечении безопасности АЭС и других объектов, связанных с использованием радиоактивных материалов, экологические программы, связанные с предотвращением вредных выбросов в атмосферу и водную среду, а также проведение обучения, обмена специалистами, передача опыта и технологий, поставка оборудования и других материалов.

Основными странами-донорами техпомощи (содействия) являются США, Германия, страны Скандинавии, Европейский Союз, Глобальный экологический фонд.

За 2000-2001 годы из США поступила техническая помощь в размере 1163,4 млн. долларов США, или около 80 % от общего объема технической помощи для Российской Федерации.

Основным ведомством-донором, предоставившим безвозмездную техническую помощь Российской Федерации, является Министерство обороны США. Общий объем такой помощи в 2000-2001 годах составил 759,9 млн. долларов США, или 51 % общего объема предоставленной помощи. Указанная помощь направлялась в основном на финансирование программ по ядерной безопасности и конверсии.

Вторым ведомством-донором по объему предоставляемой безвозмездной технической помощи является Министерство энергетики США. Общий объем такой помощи в 2000-2001 годы составил 206,2 млн. долларов США, или почти 14 % от общего объема предоставленной помощи. Указанная помощь направлялась в основном на финансирование проектов по ядерной безопасности, по утилизации ядерных отходов и других проектов.

Объем технической помощи на науку и образование, предоставленный донорами других стран, а также США и ЕС, в 2000-2001 годы составил 51,5 млн. долларов США, или 3,4 % от общего объема техпомощи.

Объем помощи, предоставленной на иные цели донорами ряда стран, включая доноров стран ЕС, составил в 2000-2001 годы 450,7 млн. долларов США, или 30 % от общего объема. Данные средства были распределены донорами в основном на муниципальный сектор, средства массовой информации, социальное обеспечение, транспорт и здравоохранение.

Работа Комиссии по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 1547 обязанность по организационно-техническому и информационному обеспечению по технической помощи была возложена на Минэкономразвития России.

Вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации был утвержден состав Комиссии по вопросам международной технической помощи. В состав Комиссии в количестве 14 человек вошли представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, включая Минэкономразвития России (Министр - председатель Комиссии), Минобразования России, Минфин России, Минатом России, Минпромнауки России, МИД России, ГТК России, МЧС России, ФСБ России и другие.

В период проведения проверки установлено, что на заседаниях Комиссии присутствовали не все ее члены, и большинство присутствующих имели доверенности от действительных членов Комиссии. Между тем, как установлено вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации, для принятия решения необходимо присутствие не менее двух третей членов Комиссии. Так, на заседании Комиссии 1 октября 2002 года присутствовало всего 11 человек, при этом из официальных членов было только 3 человека, остальные присутствовали по доверенности.

В ходе проведения проверки установлено, что в 2000-2001 годы Комиссией по вопросам международной технической помощи было рассмотрено 336 обращений от организаций, федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации с просьбой о регистрации программ и проектов, из которых было зарегистрировано 295, или 87 % от общего числа поступивших обращений. В Комиссию поступило 1291 обращение о выдаче удостоверений, количество выданных удостоверений составило 1173, или 90 % от общего числа обращений.

Общая стоимость проектов и программ, по которым за проверяемый период Комиссией выданы удостоверения о признании их технической помощью, составила 1,499 млрд. дол-

ларов США, в том числе в 2000 году - 747 млн. долларов США, в 2001 году - 752 млн. долларов США.

Контроль за целевым использованием технической помощи

В целях осуществления контроля за целевым использованием технической помощи, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано направлять в адрес Комиссии по вопросам международной технической помощи полугодовую информацию о целевом использовании безвозмездной технической помощи (содействия) ее получателями.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2002 года № ХВ-П11-03699 МЧС России, ГТК России, Минфин России, Минэкономразвития России, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны представлять в Комиссию по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации информацию о целевом использовании безвозмездной технической помощи (содействия) ее получателями один раз в полугодие до 25-го числа месяца, следующего после окончания полугодия.

Проведенный анализ поступившей информации за I полугодие 2002 года в целом показал, что многие субъекты Российской Федерации не ведут у себя учет поступающей помощи и, вследствие чего не обеспечивают соответствующего контроля за ее целевым использованием. Установлено также, что вместо предоставления в Комиссию информации о проверке целевого использования некоторые субъекты Российской Федерации запрашивают у Комиссии информацию о поступившей к ним в регионы техпомощи и т. д.

На момент проверки, были получены ответы от 45 субъектов Российской Федерации. При этом 11 субъектов сообщили, что безвозмездная техническая помощь на их территорию не поступала, а 5 субъектов просили сообщить о выдаче Комиссией по вопросам международной технической помощи выписки из единого реестра проектов и программ технической помощи по объектам, реализуемым на их территории. Следует отметить, что вследствие отсутствия со стороны Минэкономразвития России единых методических разработок в части предоставления информации, субъекты Российской Федерации определяли отчетный период самостоятельно - или I полугодие 2002 года, или 2001 год - I полугодие 2002 года. Так например, в письме правительства Саратовской области сообщалось, что в течении I полугодия 2002 года Саратовская область не получала безвозмездную техническую помощь. Между тем, в 2001 году была получена техническая помощь Поволжской академией государственной службы, Саратовской губернской торгово-промышленной палатой РФ и другими.

Из 45 субъектов Российской Федерации только 13 (29 % от общего числа) представили в своих письмах список получателей технической помощи, при этом 7 субъектов заявили об отсутствии фактов получения технической помощи на основе данных налоговых и таможенных органов, либо об отсутствии фактов нецелевого использования технической помощи.

Проверкой установлено, что и Минэкономразвития России не выполняет собственных обязательств по контролю за целевым использованием предоставленных донорами средств для безвозмездной техпомощи. Так, в соответствии с соглашением между Агентством международного развития США и Фондом "Институт экономики переходного периода" (ИЭПП) указанному фонду безвозмездно предоставлены средства в размере 3,35 млн. долларов США.

Минэкономразвития России взяло на себя обязательство по контролю за целевым использованием ИЭПП указанных средств. Однако документов, касающихся проверки целевого использования данных средств, на момент проведения проверки Комиссия и Минэкономразвития России Счетной палате не представили.

Почти пятая часть писем субъектов Российской Федерации содержит просьбу о предоставлении Комиссией выписки из единого реестра проектов и программ безвозмездной технической помощи (содействия), реализуемых на территории данного субъекта. В ряде писем содержатся замечания в адрес Комиссии, касающиеся несвоевременного рассмотрения поданных заявок, что сдерживает реализацию уже проработанных проектов (администрации Брянской и Томской областей). Однако, как установлено проверкой, удостоверения по проектам технической помощи, указанные в письмах администраций Курской и Брянской областей, были выданы за два месяца до направления этих обращений.

Таким образом, анализ вышеназванных примеров показывает отсутствие действенного контроля со стороны заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов за целевым использованием технической помощи.

Комиссия имеет право организовывать проверки целевого использования технической помощи совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на местах. В большинстве случаев, как установлено проверкой, такое право Комиссия не использует в должной мере. Проверка показала, что это связано в основном с отсутствием средств на командировочные расходы и малочисленностью секретариата Комиссии. В соответствии с пунктом 5.3 Положения о Комиссии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 1547, Комиссия имеет право «запрашивать у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимые для своей деятельности материалы, статистическую и иную информацию». При проверке таких запросов было крайне мало.

Согласно таможенному и налоговому законодательству, за МНС и ГТК Российской Федерации закреплены функции контроля за целевым использованием международной технической помощи. На заседаниях Комиссии, начиная с мая 2002 года, неоднократно откладывался вопрос об отчетах этих организаций, но лишь на заседании Комиссии в октябре 2002 года данные отчеты были представлены и рассмотрены.

По материалам МНС России и ГТК России установлен ряд нарушений в части целевого использования средств, направленных на техпомощь. Так, по результатам проведения контрольных мероприятий по управлению МНС России по Воронежской области в бюджетную систему было доначислено платежей на сумму 27,6 тыс. рублей. Вологодская таможня выявила факты недостоверного декларирования товаров ГУП «Соколучмебель», перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, что является нарушением таможенных правил, предусмотренных статьей 279 Таможенного кодекса Российской Федерации. По результатам проверки выставлено инкассовое поручение на сумму 1,5 млн. рублей.

Бюджетная эффективность, полученная в результате предоставления безвозмездной технической помощи

По данным Комиссии по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации, в результате предоставления безвозмездной технической помощи бюджетная эффективность за 2000-2001 годы составила 1,05 млрд. долларов США, в том числе в 2000 году - 523,34 млн. долларов США, в 2001 году - 526,6 млн. долларов США.

Для проведения оценочного анализа эффективности технической помощи, оказываемой России зарубежными донорами, возникла необходимость определения усредненного показателя налоговых льгот предоставляемых российским получателям помощи. Проверкой установлено, что исходя из практики работы с безвозмездной технической помощью и применением норм российского законодательства основной объем предос-

тавляемых налоговых льгот составляет освобождение получателя от уплаты НДС, которое составляет около 20 процентов.

Практика применения к получателям технической помощи, которая касается не только поставок товаров, но и оказания услуг, финансирования отдельных проектов, остальных налоговых льгот предусмотренных законодательством по налогу на прибыль, налогу на имущество, подоходному налогу, налогу на пользователей автомобильных дорог, таможенному тарифу показывает, что это величина колеблется в пределах 10 процентов. Таким образом, подтвержденный практически применением оценочный показатель объема предоставляемых налоговых льгот получателям технической помощи составляет около 30 процентов.

Дополнительная ежегодная прибыль, полученная от использования предоставленной технической помощи, по данным Комиссии (исходя из рентабельности 10 %), составила в 2000 году 74,8 млн. долларов США, а в 2001 году - 75,2 млн. долларов США.

Однако необходимо отметить, что утвержденные методики по определению бюджетной эффективности по предоставленной технической помощи отсутствовали, в связи с чем достоверность бюджетной эффективности является только расчетной.

2. Выборочная проверка отдельных получателей безвозмездной технической помощи

Международная техническая помощь по программе ТАСИС

Льготы и привилегии в отношении программы технического содействия ЕС ТАСИС определены в Соглашении между Комиссией ЕС и Российской Федерации, подписанного сторонами 18 июля 1997 года и ратифицированным Федеральным законом № 14-ФЗ от 6 января 1999 года.

Предполагается на 2000-2003 годы по программе ТАСИС использовать 281 млн. евро. В 2000-2001 годы расход составил 95 млн. евро.

Общая сумма техпомощи за проверяемый период составила 54,6 млн. долларов США, или 3,6 % от общей суммы предоставленной техпомощи. Расчетная сумма полученных льгот в результате признания Комиссией проектов и программ ТАСИС техпомощью составила 16,4 млн. долларов США.

Контроль за целевым использованием средств технической помощи по программе ТАСИС, как установлено в ходе проверки, осуществляется недостаточно. Также не было анализа по оценке эффективности проектов по этой программе.

В ходе проверки также не установлено предложений по совершенствованию работ и повышению отдачи от использования технического содействия по программе ТАСИС, несмотря на то, что этот вопрос на разных уровнях поднимался неоднократно. Лишь только в сентябре 2002 года, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2002 года, Минэкономразвития России направлены в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию организации работ по программе ТАСИС.

Гранты по линии Глобального экологического фонда

Правительством Российской Федерации в 1996 году было принято решение о подписании Соглашения с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о безвозмездном гранте для финансирования Проекта поэтапного сокращения потребления озоноразрушающих веществ и Соглашения между Российской Федерацией и МБРР о безвозмездном гранте для финансирования Проекта сохранения биоразнообразия.

На момент проверки Счетной палатой Российской Федерации, осуществлялась работа по трем грантам проекта Глобального экологического фонда (ГЭФ), направленная на сокращения потребления озоноразрушающих веществ:

1. Поэтапное сокращение потребления озоноразрушающих веществ (ОРВ), стоимостью 60 млн. долларов США. По состоянию на 1 сентября 2002 года использовано 43,43 млн. долларов США, в том числе в 2000 году - 4,78 млн. долларов США, в 2001 году - 21,26 млн. долларов США.

2. Сохранение биоразнообразия, стоимостью 20,1 млн. долларов США. По состоянию на 1 сентября 2002 года использовано 17,56 млн. долларов США, в том числе в 2000 году - 4,32 млн. долларов США, в 2001 году - 4,96 млн. долларов США.

Оба проекта планируется полностью завершить к 1 июля 2003 года.

Контроль за целевым использованием средств безвозмездных грантов, выделенных для финансирования указанных проектов, в соответствии с вышеназванным постановлением был возложен на Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды.

3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 года № 728 принято решение о подписании Соглашения между Российской Федерацией и МБРР о гранте для финансирования проекта “Специальная инициатива по прекращению производства озоноразрушающих веществ в Российской Федерации”.

Стоимость проекта составляла 26,2 млн. долларов США. По состоянию на 1 сентября 2002 года использовано 25,63 млн. долларов США, в том числе в 2001 году - 7,79 млн. долларов США.

Ответственность за реализацию данного проекта и контроль за целевым использованием средств гранта в целом была возложена на Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

Проверкой установлено, что на заседании Комиссии, состоявшемся 24 декабря 2001 года, была отмечена необходимость более детального рассмотрения вопросов, связанных с реализацией проектов Глобального экономического фонда и целевого использования поступающих средств технической помощи.

В целях подготовки к рассмотрению данного вопроса на очередном заседании Комиссии Минэкономразвития России обратилось в Минприроды России с просьбой подготовить и направить в адрес Комиссии информацию о ходе реализации проектов Глобального экологического фонда, а также данные о целевом использовании средств технической помощи. Однако Минприроды России материалы представлены не были.

Контрольная миссия Всемирного банка по проведению промежуточного обзора проекта ГЭФ по поэтапному сокращению потребления ОРВ показала, что проект реализуется недостаточно эффективно, из-за чего сроки его закрытия следует перенести на 1,5 года. Это связано также и с неэффективной работой Центра подготовки и реализации международных проектов технической помощи (ЦПРП).

В ходе проверки не представилось возможным установить, каким образом использовались средства по вышеуказанным грантам и какая их результативность.

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете гранты в доходах федерального бюджета не учитываются и в отчетах об исполнении бюджета не отражаются. Средства грантов подлежат отражению в отчетности главных распорядителей средств федерального бюджета как целевые внебюджетные поступления, а неразрешенные расходы (налоги и другие обязательные платежи, осуществляемые в рамках

указанных грантов) подлежат возмещению за счет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности соответствующего главного распорядителя.

Однако, не смотря на то, что ответственным за реализацию данного проекта является Минприроды России, расходы по возмещению неразрешенных расходов, осуществляемых в рамках указанных грантов МБРР, в размере 745,38 тыс. долларов США понес федеральный бюджет.

3. Выборочная проверка в Минатоме России (по запросам)

На предприятиях и организациях Минатома осуществлялась работа по 22 программам международной технической помощи.

По данным Минатома России, в рамках этих программ за 2000-2001 годы предприятиями и организациями было получено 325 удостоверений получателей технической помощи по предоставлению льгот по налогам и таможенным платежам, предусмотренных Федеральным законом № 95-ФЗ. Было заключено более 1500 контрактов на общую сумму 335 млн. долларов США.

Основные средства со стороны иностранных государств в 2000-2001 годах направлялись:

1. На выполнение работ по строительству ХДМ. Из 412,6 млн. долларов США за 2000-2001 годы освоено 85,7 млн. долларов США.

В то же время практическая реализация соглашений в рамках программ международной технической помощи показывает, что от объявленного объема финансирования до российских предприятий в лучшем случае доходит 50 % средств, в среднем - до 30 процентов.

2. На вторую по объему финансовых инвестиций программу разработки системы учета и контроля за содержанием делящихся материалов на территории России, создание средств и приборов для усовершенствования систем контроля и усиление специальных защитных мер. Сумма средств составляет 292 млн. долларов США.

За рассматриваемый период США заключено более 220 контрактов на общую сумму 143,350 млн. долларов США. Оформлено 140 удостоверений, подтверждающих льготы по налогообложению.

3. На задача утилизации атомных подводных лодок, выводимых из состава ВМФ, решающуюся частично за счет безвозмездных средств, выделяемых иностранными государствами. Иностранцами донорами, в зависимости от регионов, являются: Норвегия, Голландия, США - в Северном регионе и Япония - по утилизации АПЛ на Тихоокеанском побережье.

В основном, получателями международной технической помощи по данной программе являются предприятия ВМФ и Россудоостроения. За 2000-2001 годы ими получено и освоено более 17 млн. долларов США.

Эффективность выполнения мероприятий в рамках межправительственных соглашений неоднозначна. Так, по Северному региону из выделенных Норвежской стороной 45 млн. долларов США освоена большая часть, в том числе утилизировано 14 атомных подлодок, построено и введено в эксплуатацию 4 специальных железнодорожных вагона для транспортировки топлива АПЛ, построено хранилище для жидких РАО.

В то же время выполнение российско-японского Соглашения осуществляется неудовлетворительно. Японское правительство объявило о выделении под эту программу 200 млн. долларов США, однако до настоящего времени в рамках Соглашения удалось реализовать лишь один проект в 2001 году - строительство плавучей установки для переработки жидких радиоактивных отходов ПСО-500 "Ландыш". Стоимость строительства составила 35 млн. долларов США (вложения за рассматриваемый период - 1 млн. долларов США). Осуществление еще 4 согласованных проектов (модернизация железнодорожной ветки - 7 млн. дол-

ларов США, утилизация 1 АПЛ - 7 млн. долларов США, строительство судна-контейнеровоза для перевозки ОЯТ - 15 млн. долларов США, строительство берегового комплекса по выгрузке ОЯТ на ВМФ "Звезда" - 25 млн. долларов США) фактически заморожено японской стороной.

4. На реализацию программы по повышению уровня ядерной безопасности АЭС, которая ведется в основном в рамках международных соглашений с США и Европейским Союзом (программа ТАСИС). Общий объем средств технической помощи, предоставленных по международным программам безопасности для концерна "Росэнергоатом" и входящих в его структуру АЭС, составил в 2000-2001 годах 48,8 млн. долларов США.

Поступающие средства были направлены на повышение ядерной безопасности АЭС России, модернизацию блоков АЭС и продление сроков их эксплуатации. Около 30 % выделенных средств направлялись на оплату оборудования, поставленного за рассматриваемый период организациями-донорами.

4. Вопросы предоставления льгот при привлечении иностранных инвестиций и бюджетная эффективность

Общие положения, связанные с привлечением инвестиций в основной капитал

На протяжении 2000-2001 годов наблюдалась устойчивая тенденция опережающего роста инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой ВВП и выпуском продукции базовых отраслей экономики.

Основным источником финансирования инвестиций в основной капитал остаются собственные средства предприятий и организаций. Бюджетные средства составляют около 20 % всего объема инвестиций. Кредиты банков, включая иностранные, составляют менее 4 процентов.

По данным Минэкономразвития России, степень износа основных фондов крупных и средних организаций к началу 2001 года составила 47,2 %, в том числе машин и оборудования - 62,9 %, транспортных средств - 59,3 процента.

Анализ показал, что при сложившейся возрастной структуре основного капитала, его физическом и моральном износе, объем инвестиций является недостаточным для осуществления эффективной структурной политики и обновления основных производственных фондов.

Общие положения, связанные с привлечением иностранных инвестиций

Учитывая, что прямые иностранные инвестиции являются одним из основных индикаторов качества экономического роста, при проведении проверки в целом к этой форме вложения основного капитала было сосредоточено основное внимание.

Главным преимуществом прямых иностранных инвестиций по сравнению с другими формами привлечения иностранного капитала является их долгосрочность, перенос в принимающую страну новых технологий, ноу-хау и методов управления, рост спроса на продукцию национальных предприятий со стороны компаний с иностранными инвестициями, а также увеличение производительности труда.

Анализ материалов, связанных с привлечением иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации, при проверке показал, что основными задачами политики привлечения прямых иностранных инвестиций являются: совершенствование нормативно-правовой базы для деятельности иностранных инвесторов с учетом стратегических интересов России, опережающее привлечение иностранных инвестиций в регионы, со-

вершенствование отраслевой структуры их распределения, создание системы страхования иностранных инвестиций.

По данным Госкомстата России, общий объем иностранных инвестиций в 2000 году составил 10,958 млрд. долларов США, в 2001 году - 14,258 млрд. долларов США (на 30 % больше по сравнению с 2000 годом).

Прямые иностранные инвестиции, по данным Госкомстата России, в 2000 году составили 4,429 млрд. долларов США, в 2001 году - 3,980 млрд. долларов США (уменьшились по сравнению с 2000 годом на 449 млн. долларов США). В I полугодии 2002 года прямые иностранные инвестиции составили 1,872 млрд. долларов США.

По сравнению с 2000 годом в 2001 году доля прямых иностранных инвестиций в общем объеме иностранных инвестиций снизилась с 40,4 % до 27,9 %, а в I полугодии 2002 года - до 22,4 процента.

По данным Банка России, рассчитанным на основе статистики платежного баланса, в 1999 году Россия получила 3,3 млрд. долларов США прямых иностранных инвестиций, в 2000 году - 2,7 млрд. долларов США, в 2001 году - 2,5 млрд. долларов США. Динамика I квартала 2002 года также указывает на сокращение прямых иностранных инвестиций.

По индексу фактического положения в области ввоза прямых иностранных инвестиций, рассчитанному UNCTAD за 1998-2000 годы, Российская Федерация занимает 104 место среди 140 стран, участвующих в рейтинге (значение индекса для России - 0,3; для лидеров рейтинга - Бельгии и Люксембурга - 13,8). Для сравнения, по данным UNCTAD (доклад о мировых инвестициях, 2002 год), Китай в 2000 году привлек 40,8 млрд. долларов США прямых иностранных инвестиций, в 2001 году - 46,8 млрд. долларов США; Польша соответственно - 9,3 млрд. долларов США и 8,8 млрд. долларов США.

Следует отметить, что прямые инвестиционные вложения в экономику России составляют менее 1 % ВВП, в то время как страны Центральной и Восточной Европы привлекают инвестиции в объеме от 5 % до 10 % ВВП. При этом необходимо указать, что, по данным Госкомстата России, в I полугодии 2002 года из России за рубеж направлено 10 млрд. долларов США иностранных инвестиций (под которыми понимаются все виды вложения имущественных и интеллектуальных ценностей российскими инвесторами, а также зарубежными филиалами российских юридических лиц в объекты предпринимательской и других видов деятельности, расположенные за пределами России в целях получения дохода), или на 54,9 % больше, чем в I полугодии 2001 года. Таким образом, объем и темпы роста инвестиций, уходящих из России превышают объем и темпы роста иностранных инвестиций, вкладываемых в российскую экономику.

Отраслевая и региональная структура иностранных инвестиций, основные страны-доноры

В целом отраслевая структура прямых иностранных инвестиций характеризуется выраженным уклоном в пользу добывающих отраслей и отраслей, ориентированных на внутренний рынок и обеспечивающих быстрый оборот вложенных средств. В то же время отрасли, определяющие общий технологический уровень российской промышленности и имеющие ключевое значение для развития национальной экономики, остаются непривлекательными для иностранных инвесторов.

В 2000-2002 годы иностранные вложения от прямых инвесторов направлялись в основном в торговлю и общественное питание (доля вложений выросла с 18,9 % от общего объема прямых инвестиций в 2000 году до 33,2 % - в I полугодии 2002 года), в нефтедобывающую промышленность (соответственно с 10 % до 13 процентов).

По данным Госкомстата России, региональная структура прямых иностранных инвестиций за период с 2000 года по I полугодие 2002 года претерпела значительные изменения, которые не являются положительными. Увеличилась доля Центрального федерального округа - с 42,4 % до 52,9 %, Приволжского федерального округа - с 5,7 % до 7,3 %, в то же время доля Южного федерального округа снизилась с 24,8 % до 5,2 %, Сибирского федерального округа - с 4,5 % до 0,7 процента.

Среди основных стран-инвесторов лидирующие позиции по итогам I полугодия 2002 года занимают Германия (19,4 % от общего объема иностранных инвестиций в России), Кипр (13,3 %), Великобритания (10,8 %), Нидерланды (8,2 %). Доля основных 11 стран-инвесторов в общем объеме привлекаемых инвестиций постоянно увеличивается и в I полугодии 2002 года составляет 78,5 процента.

Необходимо отметить значительное снижение доли США в общем объеме иностранных инвестиций (с 14,5 % в 2000 году до 6,6 % в I полугодии 2002 года) и увеличение доли Германии (с 13,4 % в 2000 году до 19,4 % в I полугодии 2002 года).

Государственная регистрация предприятий с иностранными инвестициями

Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 117-ФЗ “О внесении изменения в статью 20 Федерального закона “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” определен порядок регистрации юридических лиц, являющихся коммерческими организациями с иностранными инвестициями. Отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц, являющихся коммерческими организациями с иностранными инвестициями, при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы регулируются Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ “О государственной регистрации юридических лиц” (вступил в силу с 1 июля 2002 года).

По данным Государственной регистрационной палаты, за 1990-2002 годы в Государственный реестр была внесена 32881 коммерческая организация с иностранными инвестициями. Между тем, как установлено проверкой, число предприятий и организаций с участием иностранного капитала, осуществляющих выпуск продукции и оказание услуг на конец 2001 года составляло 8568 единиц, или около 30 % от внесенных в реестр.

В 2001 году на долю 10 стран приходилось 49,6 % коммерческих организаций с иностранными инвестициями, внесенных в Государственный реестр, 54,3 % от общей доли иностранного участия и 64,2 % от суммарного уставного капитала. Между тем, по данным Госкомстата России, наибольшее количество организаций с иностранными инвестициями приходилось на КНР (563), Кипр (370), США (216), Германию (153), Великобританию (137), Турцию (115), Италию (51), Францию (29), Канаду (14), Японию (5).

Основными сферами деятельности предприятий с иностранными инвестициями являются: торговля (76,32 %), промышленность (27,52 %), строительство (25,62 %), посреднические услуги (22,29 %), реклама (15,87 %), транспорт (15,58 %), разработка и внедрение новых технологий (13,02 %), финансы и кредит (8,9 %), туризм (7,76 %), сельское хозяйство (4,8 %), пищевая промышленность (4,35 %), легкая промышленность (2,85 %), связь (1,49 процента).

Законодательная и нормативная база по привлечению иностранных инвестиций

1. Закон “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации”

Основным законодательным актом, регулирующим условия предпринимательской деятельности иностранных инвесторов на территории Российской Федерации, является

Федеральный закон № 160-ФЗ от 9 июля 1999 года “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации”.

Закон определяет основные гарантии прав иностранных инвесторов и получаемые ими доходы и прибыль, а также условия предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации.

Согласно статье 17 закона об иностранных инвестициях субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления могут предоставлять иностранным инвесторам льготы и гарантии, осуществлять финансирование и оказывать иные формы поддержки инвестиционного проекта. Иностранным инвесторам в России предоставлен национальный режим за исключением изъятий стимулирующего (в виде льгот) и ограничительного характера.

Центральное место в законе отведено гарантиям и льготам иностранным инвесторам и коммерческим организациям с иностранными инвестициями.

По данным Минэкономики России, дать количественные оценки эффективности Федерального закона № 160-ФЗ от 9 июля 1999 года “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” в части увеличения притока иностранных инвестиций в экономику России сложно, поскольку действие вышеназванного закона направлено на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации и способствовало дальнейшему принятию федеральных законов и других нормативно-правовых актов, направленных непосредственно на активизацию инвестиционной деятельности в России (Земельный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации). В частности, статья 9 закона предусматривающая для иностранного инвестора и коммерческой организации с иностранными инвестициями, реализующих приоритетные инвестиционные проекты, в течение срока окупаемости инвестиционного проекта (но не более 7 лет) гарантии от неблагоприятного изменения законодательства Российской Федерации в части изменения размеров ввозных таможенных пошлин, федеральных налогов (за исключением акцизов, НДС на товары производимые на территории Российской Федерации) и взносов в государственные внебюджетные фонды (за исключением взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации), увеличения совокупной налоговой нагрузки на деятельность, на практике не применяется. Статья 16 закона предусматривает возможность применения льгот по уплате таможенных платежей при реализации приоритетного инвестиционного проекта. Из-за отсутствия установленного Правительством Российской Федерации порядка присвоения проекту статуса “приоритетный” данная статья также не применяется.

2. Другие законодательные акты, регулирующие деятельность иностранных инвесторов

Основным законодательным актом, регулирующим привлечение инвестиций в добывающие отрасли промышленности, является Федеральный закон № 225-ФЗ от 30 декабря 1995 года “О соглашениях о разделе продукции”. В настоящее время Государственной Думой рассматриваются поправки к Налоговому кодексу, включающие главу “Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции”.

Важным условием привлечения прямых иностранных инвестиций является снижение административных издержек при осуществлении инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Для защиты прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля на рынке принят Федеральный закон № 134-ФЗ от 8 августа 2001 года “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)”.

Вопросы, связанные с правом собственности на землю и регулированием оборота земельных участков, регламентированы Земельным кодексом Российской Федерации (№ 136-ФЗ от 25 октября 2001 года) и Федеральным законом № 101-ФЗ от 24 июля 2002 года “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”.

31 октября 2002 года вступил в силу закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, регулирующий права иностранных граждан на территории России, порядок их найма, а также предусматривающий установление квот на численность иностранных работников в каждом регионе и вносящий определенные изменения в порядок получения разрешений на работу.

Одним из основных недостатков, связанных с привлечением иностранных инвестиций в 2000-2001 годы, является незавершенность формирования правовой базы для иностранных инвестиций.

Не принят ряд подзаконных актов, необходимых для применения законов. Не приняты законы “О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов”, “О концессионных договорах”, “О свободных экономических зонах”. Закон о договорах концессии с российскими и (или) иностранными инвесторами находится в Государственной Думе.

Привлечение иностранных инвестиций субъектами Российской Федерации

Деятельность иностранных инвесторов регулируется и на уровне субъектов Российской Федерации. Многие российские регионы имеют развитое инвестиционное законодательство, устанавливающее права и обязанности инвесторов, режим деятельности, льготы и гарантии прав инвесторов. Субъекты Российской Федерации, регламентирующие законодательными актами все аспекты инвестиционных процессов, находятся в более выгодном положении по сравнению с другими регионами.

По вопросам гарантий неизменности условий ведения хозяйственной деятельности для инвесторов большинство субъектов Федерации законодательно закрепило данный принцип.

Наиболее распространенными формами государственной поддержки на региональном уровне являются налоговые льготы и инвестиционные налоговые кредиты.

Налоговые льготы могут предоставляться:

- по налогу на прибыль, полученной от реализации продукции (работ, услуг), произведенной на созданных (приобретенных), модернизированных в ходе реализации инвестиционного проекта производственных мощностях;

- по налогу на имущество, создаваемому или приобретаемому для реализации инвестиционного проекта (налог на имущество, приобретенное до начала реализации проекта, но используемое для его реализации, начисляется в установленном порядке без применения льгот);

- по платежам в территориальные дорожные фонды в размере, исчисленном от объема реализации (выручки от реализации) продукции (работ, услуг), произведенной на производственных мощностях, созданных (приобретенных) для реализации инвестиционного проекта.

Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль организации, а также по региональным и местным налогам.

Льготы для иностранных инвесторов

В настоящее время предусмотрены тарифные льготы при ввозе товаров в качестве вклада иностранного инвестора в уставный (складочный) капитал организаций с иностранными инвестициями. Данные льготы предусмотрены Законом Российской Федерации “О тамо-

женном тарифе”, постановлением Правительства Российской Федерации № 883 от 23 июля 1996 года “О льготах по уплате таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых иностранными инвесторами в качестве вклада в уставный (складочный) капитал предприятий с иностранными инвестициями”.

Приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации № 131 от 7 февраля 2001 года “Об утверждении инструкции о порядке применения таможенными органами Российской Федерации налога на добавленную стоимость в отношении товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации” определяет перечень технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему, в отношении которого применяются налоговые льготы.

На федеральном уровне иностранные инвесторы освобождаются от налога на добавленную стоимость технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему, ввозимых в качестве вклада в уставные (складочные) капиталы организаций на таможенную территорию Российской Федерации (статья 150 части второй Налогового кодекса Российской Федерации)

Государственная поддержка инвестиционным проектам с участием иностранных инвесторов может оказываться в форме предоставления инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль (доход) организации, а также местным налогам и сборам (статьи 66, 67 Налогового кодекса Российской Федерации). Кредит предоставляется на срок от 1 до 5 лет, процентная ставка по кредиту устанавливается на уровне 1/2-3/4 ставки рефинансирования Банка России.

По данным Минэкономразвития России, налоговые, таможенные и другие льготы в соответствии с законом “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” иностранным инвесторам и коммерческим организациям с иностранными инвестициями в период с 2000 по 2001 год предоставлены не были.

Бюджетная эффективность

Бюджетная эффективность, полученная в результате использования предоставленных льгот, определяется в соответствии с социально-экономической значимостью проектов, которым предоставляются льготы, а также суммой предполагаемых к уплате налогов в результате реализации проекта за весь период, а также таможенных платежей и других отчислений. Согласно данным Минэкономразвития России, методика расчета бюджетной эффективности содержится в методических рекомендациях по оценке инвестиционных проектов от 21 июня 1999 года № ВК 447, утвержденных Минэкономки России, Минфином России и Госстроем России.

Проверкой установлено, что со стороны Минэкономразвития России недостаточно анализируется эффективность работы предприятий, созданных с привлечением иностранного капитала. Отсутствуют проработанные показатели бюджетной эффективности, которая получается в результате использования предоставленных льгот, хотя примеры имеются. Так, проверка ООО “МАРС” показала, что сумма налогов и сборов, уплаченная за период деятельности компании в России (1995-2002 годы), составила 394 млн. долларов США. За тот же период ООО “МАРС” получило от всех видов льгот сумму в размере 38 млн. долларов США. Однако Минэкономразвития России, заключившее в 1995 году с названной компанией инвестиционное соглашение, не сделало расчетов экономической эффективности инвестиционного проекта, по которому была предоставлена льгота федерального уровня. Это касается и других предприятий, созданных при участии иностранного капитала на территории России (ООО “Кэдбери”, ООО “Дирол”, отдельных предприятий автомобильной отрасли).

Выводы

По вопросам технической помощи

1. Комиссия по вопросам технической помощи при Правительстве Российской Федерации за 2000-2001 годы выдала 1173 удостоверения на общую сумму в 1,499 млрд. долларов США.

2. Льготы (таможенные и налоговые), предоставленные получателям технической помощи за проверяемый период, расчетно составили 450 млн. долларов США.

3. Основным донором, предоставившим безвозмездную техническую помощь Российской Федерации, являются США. За 2000-2001 годы эта страна предоставила такой помощи в сумме 1163, 4 млн. долларов США, или около 80 % от общего объема.

4. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1999 года № 1046 отсутствовал действенный контроль со стороны заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и отдельных федеральных органов исполнительной власти. Акты проверок с необходимыми результатами и рекомендациями представлялись в Комиссию не регулярно.

5. Со стороны Комиссии отсутствовало должное методическое обеспечение представления и обработки информации о результатах контроля за целевым использованием международной технической помощи заинтересованными федеральными и региональными органами.

6. Комиссия не в полной мере реализовывала свое право запрашивать у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимые для своей деятельности материалы, статистическую и иную информацию.

7. Минэкономразвития России в недостаточной мере осуществляло контроль за целевым использованием средств технической помощи по программе ТАСИС, не проводился анализ эффективности этих проектов.

8. Проекты ГЭФ по поэтапному сокращению потребления ОРВ реализуются недостаточно эффективно, сроки их закрытия перенесены на 1,5 года, что требует дополнительных бюджетных расходов.

По привлечению иностранных инвестиций

1. Объем иностранных инвестиций в 2000 году составил 10,958 млрд. долларов США, в 2001 году - 14,258 млрд. долларов США, в I полугодии 2002 года - 8,368 млрд. долларов США иностранных инвестиций.

2. Прямые иностранные инвестиции в 2000 году составили 4,429 млрд. долларов США, в 2001 году - 3,980 млрд. долларов США (уменьшились по сравнению с 2000 годом на 449 млн. долларов США).

3. По индексу фактического положения в области ввоза прямых иностранных инвестиций, рассчитанному UNCTAD за 1998-2000 годы, Российская Федерация занимает 104 место среди 140 стран, участвующих в рейтинге (значение индекса для России - 0,3; для лидеров рейтинга - Бельгии и Люксембурга - 13,8).

4. За период с 2000 года по I полугодие 2002 года усилилась региональная дифференциация по привлечению прямых иностранных инвестиций: увеличилась доля Центрального, Уральского и Дальневосточного федеральных округов, снизилась доля Южного и Сибирского федеральных округов.

5. На федеральном уровне для иностранных инвесторов предусмотрены таможенные льготы и освобождение от НДС при ввозе товаров в качестве вклада в уставный (складочный) капитал, возможность организации свободного склада с особенностями правового регулирования таможенного режима при инвестициях в автомобильную промышленность, предоставление инвестиционного налогового кредита.

6. Федеральный закон от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” работает недостаточно эффективно.

7. Налоговые, таможенные и другие льготы в соответствии с законом “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” иностранным инвесторам в период с 2000 по 2001 год предоставлены не были.

8. Сложившаяся в России система государственного регулирования в вопросах управления привлечением и функционированием иностранных инвестиций на федеральном уровне не является достаточно эффективной, что обусловлено, отсутствием работоспособной системы информационного обеспечения участников инвестиционных процессов (как российских предприятий в плане предоставления информации по иностранным компаниям, заинтересованным в инвестициях в России, так и иностранных инвесторов в плане предоставления информации по правовым условиям инвестирования и конкретным инвестиционным проектам и программам).

Предложения

1. Направить отчет о проведенной проверке в Совет Федерации и Государственную Думу.

2. Направить информационные письма по результатам проверки в:

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;
- Министерство по налогам и сборам Российской Федерации;
- Государственный таможенный комитет Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ЛОКТИОНОВ