

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 октября 1999 года № 33(184) «О результатах проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий»:

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

Направить представления Счетной палаты по результатам проверки Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, Министру государственного имущества Российской Федерации Ф. Р. Газизуллину, Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову, генеральному директору общественно-государственного фонда «Российский центр приватизации» А. А. Радченко.

Направить информационное письмо и. о. Генерального прокурора Российской Федерации В. В. Устинову.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий

Основание проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 г. (п.5.40)

Цель проверки: определение законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий.

Объект проверки: общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации».

Объекты встречных проверок: Минфин России, Мингосимущество России.

Проверка проводилась с 20 мая по 30 июля 1999 года. По результатам оформлен и подписан в РЦП, Мингосимуществе России и Минфине России Акт проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий.

На акт получены замечания: РЦП от 14 августа 1999 года № 01-396; Минфина России от 27 августа 1999 года № 27-00-01/1564; Мингосимущества России от 6 сентября 1999 года № ГГ-11/9771.

По результатам анализа составлены заключения на замечания с соответствующими комментариями. В целом замечания не влияют на выводы настоящего отчета.

Проверкой установлено:

1. Наличие обоснований для привлечения займов на содействие осуществлению приватизации и

постприватизационную поддержку предприятий и выбора направлений их использования

Российской Федерацией было подписано с международными финансовыми организациями 4 соглашения о предоставлении займов на содействие приватизации и постприватизационную поддержку предприятий и их реструктуризацию:

с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) 3546-RU на содействие осуществлению приватизации в сумме 90,0 млн. долл. США;

с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) е-069 на содействие осуществлению приватизации, первоначально определенное в сумме 43 838 384 долл. США и в дальнейшем уменьшенное до 15,3 млн. долл. США;

с Европейским банком реконструкции и развития е-509 на сумму 28,5 млн. долл. США на постприватизационную поддержку предприятий (неиспользованная часть займа е-069 была переоформлена в новый заем);

с Международным банком реконструкции и развития на реструктуризацию предприятий 4184-RU на сумму 85,0 млн. долл. США.

РЦП участвовал в использовании трех первых займов. Предполагалось его участие и в использовании займа 4184-0-RU, но протоколом заседания постоянной рабочей группы при Межведомственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями от 11

июля 1998 года рекомендовано аннулировать указанный заем.

Заем ЕБРР е-069, как следует из текста соглашения с ЕБРР от 15 марта 1993 года, был получен для разработки и осуществления программы приватизации.

В качестве целей проекта, финансируемого за счет средств займа 3546-RU, в соглашении с МБРР от 15 мая 1993 года было определено следующее:

предоставление ресурсов для осуществления приватизации в виде профессиональных навыков, международного опыта и содействия технических экспертов, а также оборудования, требующихся для разработки и осуществления Государственной программы приватизации;

оказание Заемщику содействия в развитии предпринимательства путем облегчения доступа на рынок новым фирмам и оказания экспериментально-показательных услуг в области консультаций по предпринимательской деятельности.

В общем виде эти соглашения МБРР и ЕБРР представляют собой международные договоры по предоставлению связанных кредитов, за счет которых должны быть закуплены услуги консультантов (преимущественно зарубежных) и офисное оборудование. При этом получение конкретных результатов от использования средств займов соглашениями о предоставлении займов на содействие приватизации и постприватизационную поддержку предприятий не предусмотрено.

В Мингосимущество России и Минфине России отсутствуют документы, содержащие обоснования для привлечения займов и расчеты ожидаемой эффективности использования средств займов.

Конкретные проекты использования средств займов на стадии обоснования их получения отсутствовали. В соглашении с МБРР по займу 3546-RU были определены только направления расходования средств займов, что противоречит Статьям Соглашения МБРР от 1945 года (с поправками 1965 года и 1989 года), предусматривающим, что займы, предоставляемые МБРР, преследуют, за исключением особых обстоятельств, цели осуществления конкретных проектов реконструкции и развития. В документах по предоставлению займа на содействие приватизации «особые обстоятельства» не были отмечены, отсутствует и ссылка на их наличие.

Средства займов МБРР и ЕБРР не были использованы в соответствии с первоначальными направлениями расходования и в предусмотренные соглашениями сроки, в связи с чем сроки закрытия займов неоднократно переносились. Это обстоятельство является также дополнительным свидетельством отсутствия оснований для привлечения займов.

Заем МБРР RU-3546 в размере 90 млн. долл. США вступил в силу в декабре 1993 года. Его закрытие предполагалось 31 декабря 1995 года, но по инициативе российской стороны было

перенесено на 30 июня 1999 года (Дополнительное соглашение между МБРР и Правительством Российской Федерации от 18 декабря 1997 года).

В 1996 году (Дополнительное соглашение от 22 мая 1996 года между Правительством Российской Федерации и МБРР) 31,0 млн. долл. США из 90,0 млн. долл. США средств займа был передан в распоряжение ФКЦБ России на разработку программы развития паевых инвестиционных фондов.

Заем ЕБРР е-069 был предоставлен в размере 43 838 384 долл. США и прекратил действие 31 декабря 1996 года. Фактически к моменту закрытия займа было использовано 15,3 млн. долл. США.

Только прямые потери от несвоевременного использования средств займа ЕБРР составили 285 тыс. долл. США. Эти потери возникли из-за двойной выплаты ЕБРР комиссионных. По займу ЕБРР была первоначально выплачена комиссия 438 343 долл. США - 1 % из расчета полной суммы займа 43 838 384 долл. США. Этот заем был использован в сумме 15 338 384 долл. США, а на оставшуюся сумму оформлен новый заем на 28 500 000 долл. США и по нему выплачена комиссия 285 000 долл. США - из расчета 1 % на сумму нового займа.

Кроме комиссии в 1 % российская сторона по займу е-509 должна оплатить дополнительные расходы банка (административную комиссию или административные расходы ЕБРР), выплатив ЕБРР еще 600 тыс. долл. США из средств внебюджетного фонда Госкомимущества России.

Решение о выплате этой суммы было принято бывшим председателем Госкомимущества России А. Р. Кохом для того, чтобы обойти возражения Минфина России, который был против включения административных расходов в соглашение о займе, считая, что они не предусмотрены Стандартными положениями и условиями ЕБРР (редакция – сентябрь 1994) и, кроме того, не применяются в других займах, а также не оправданы структурой постприватизационного займа.

Между Госкомимуществом России и ЕБРР был заключен договор от 19 февраля 1997 года, в соответствии с которым Госкомимущество России оплатит ЕБРР 600 тыс. долл. США до 2002 года.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации установлены два факта оплаты по договору от 19 февраля 1997 года:

по счету № 11794 от 12.12.97 г. оплачено 3 107 английских фунтов за командировочные расходы;

по счету № 11795 от 12.12.97 г. на сумму 57 880 долларов США оплачено время юридического и банковского операционно-административного персонала ЕБРР.

Расходы на эти цели Положением о расходовании средств от приватизации, получаемых Госкомимуществом России, утвержденным постановлением Правительства Российской

Федерации от 14 октября 1996 года №1189, не предусмотрены.

Из-за отсутствия конкретных проектов 2 545 тыс. долл. США к окончанию сроков закрытия займа МБРР 3546-RU оказались неиспользованными и были срочно перераспределены между Мингосимуществом России, РФФИ и МАП России для использования на закупку компьютерного и офисного оборудования и создание информационной системы и телекоммуникационной сети. Обоснование необходимости проведения этих закупок и эффективности создания телекоммуникационной сети отсутствует.

2. Оценка обоснованности выбора РЦП в качестве организации, осуществляющей распоряжение займами

2.1. Организационно-правовой статус РЦП, его цели и задачи, состав учредителей, структура органов управления

Минюст России зарегистрировал РЦП при его создании как общероссийское общественно-государственное объединение (свидетельство о регистрации от 27 апреля 1993 года №1693). В регистрационных свидетельствах, выданных Минюстом России 17 января 1996 года и 30 января 1998 года, вообще отсутствует упоминание об организационно-правовой форме РЦП.

При создании РЦП были допущены следующие нарушения:

1. Государственная регистрация и перерегистрация РЦП осуществлялась на основании постановления Президиума Верховного Совета РСФСР* от 16 сентября 1991 года № 1654-1 «О регистрации общественно-государственных фондов» и распоряжения Президента Российской Федерации от 23 ноября 1992 года № 716. При этом в законодательстве Российской Федерации не было предусмотрено такой организационно-правовой формы как общественно-государственные фонды. Критерии, в соответствии с которыми некоммерческая организация может быть отнесена к общественно-государственным фондам, отсутствовали. Само понятие «общественно-государственный фонд» законодательством не определено.

На запрос Счетной палаты от 5 июля 1999 года № 04-371 о предоставлении документов, на

* Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1991 года № 1654-1 Министерству юстиции РСФСР предоставлялось право регистрации общественно-государственных фондов по согласованию с Министерством финансов РСФСР впредь до принятия законодательства об общественно-государственных фондах. В этом постановлении содержится противоречие: с одной стороны констатируется отсутствие законодательства об общественно-государственных фондах, с другой Минюст России получает право их регистрировать.

основании которых определялась организационно-правовая форма РЦП, Минюст России письмом от 20 августа 1999 года сообщил только, что государственная регистрация и перерегистрация РЦП осуществлялась на основании постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 16 сентября 1991 года № 1654-1 «О регистрации общественно-государственных фондов» и распоряжения Президента Российской Федерации от 23 ноября 1992 года № 716, а документы, касающиеся определения организационно-правовой формы, представлены не были.

2. РЦП был перерегистрирован 17 января 1996 года и 30 января 1998 года как общественно-государственный фонд в нарушение ст. 50 ГК РФ, в которой определен перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций и установлено, что иные формы могут быть установлены законом.

Перерегистрация РЦП в качестве фонда в нарушение ст. 118 ГК РФ и ст. 10 Федерального закона «Об общественных объединениях» была осуществлена, несмотря на то что:

а) при учреждении РЦП не вносились добровольные имущественные взносы;

б) учредители РЦП - Мингосимущество России, РФФИ, МАП России - используют возможности фонда в собственных интересах;

в) РЦП не осуществляет формирование имущества и, соответственно, его использование на общественно полезные цели. Единственным направлением его деятельности является управление средствами займов по поручению федеральных органов исполнительной власти.

В ст. 118 ГК РФ определено, что фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

В ст. 10 Федерального закона «Об общественных объединениях» установлено, что общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

3. В состав учредителей РЦП, как следует из учредительного договора от 26 октября 1992 года, были включены иностранные организации - Центр эффективности при Лондонской школе экономики (Великобритания), Стокгольмский институт восточноевропейских экономических исследований

(Швеция) и Гарвардский институт мирового развития (США). Минюст России зарегистрировал РЦП при его создании как общероссийское общественно-государственное объединение (свидетельство о регистрации от 27 апреля 1993 года №1693). В соответствии со ст. 8 действовавшего в то время Закона СССР «Об общественных объединениях» иностранные учредители РЦП, подписавшие учредительный договор, не могли быть признаны инициаторами создания общественного объединения. Кроме того, правомочность этих организаций и их представителей по участию в учреждении РЦП документально не подтверждена, отсутствуют их уставные документы и надлежащим образом оформленные доверенности на подписание учредительных документов с официально заверенным переводом на русский язык.

4. Для обеспечения регистрации РЦП заместитель председателя Госкомимущества России Д. В. Васильев и эксперт Госкомимущества России М. В. Бойко подменили протокол учредительного собрания общественно-государственного фонда «Российский центр приватизации» от 5 апреля 1993 года и направили в Минюст России протокол этого собрания за своими подписями. Из представленной Мингосимуществом России и РЦП по запросу Счетной палаты копии протокола от 5 апреля 1993 года следует, что текст подлинного протокола был подписан всеми 14 участниками собрания. Подлинный протокол отличается от подписанного Д. В. Васильевым и М. В. Бойко не только по составу и количеству лиц их подписавших, но и по составу участников, повестке дня и формулировкам принятых решений. Согласно подлинному протоколу М. В. Бойко нет в числе участников собрания, в поддельном варианте он присутствует и даже является секретарем собрания.

Основное различие в протоколах касается формулировок решения об участии в РЦП иностранных юридических лиц. Д. В. Васильев и М. В. Бойко осуществили их искажение с целью обеспечения регистрации РЦП при сохранении возможности участия иностранных организаций в РЦП на условиях, установленных учредительным договором от 26 октября 1992 года.

Необходимость сохранения возможности участия этих организаций в РЦП в качестве учредителей была обусловлена наличием в тексте соглашения о предоставлении займа МБРР 3546-RU ссылок на то, что это соглашение заключено с учетом подтверждения заемщиком (Российская Федерация) факта создания РЦП в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 23 ноября 1992 года № 716 и учредительным договором от 20 октября 1992 года. Учредительный договор от 20 октября отсутствует (в тексте допущена опечатка - указанный договор имеет дату 26 октября).

М. В. Бойко и Д. В. Васильев ранее участвовали в переговорах по получению займов. В

подготовленных по результатам этих переговоров соглашениях регистрация РЦП была одним из основных условий их получения.

После регистрации РЦП М. В. Бойко был назначен на должность генерального директора этой организации и получил возможность принимать решения по расходованию займов, а Д. В. Васильев получил право участвовать в управляющем совете РЦП и подавать заявки для использования средств займов.

2.2. Участие федеральных органов исполнительной власти и иных уполномоченных организаций в создании ОГФ «РЦП» и его управлении

1. Создание РЦП было осуществлено по инициативе Госкомимущества России. В его учреждении активное участие принимал Джонатан Хей, который в то время возглавлял группу иностранных советников в Госкомимуществе России и действовал от имени Гарвардского института международного развития.

Вхождение Госкомимущества России, РФФИ и ГКАП России в состав учредителей РЦП было санкционировано распоряжением Президента Российской Федерации от 23 ноября 1992 года № 716-рп, но на дату подписания учредительного договора от 26 октября 1992 года полномочия у должностных лиц Госкомимущества России и ГКАП России на его подписание отсутствовали.

2. Появлению распоряжения Президента Российской Федерации, определяющего РЦП в качестве организации, управляющей кредитами, направляемыми в поддержку приватизации, предшествовали переговоры, в которых согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации от 22 октября 1992 года № 1928-р и от 10 ноября 1992 года № 2085-р участвовали Р. Г. Орехов, являвшийся в то время заместителем начальника ГПУ Президента Российской Федерации, заместитель председателя Госкомимущества России Д. В. Васильев и М. В. Бойко, эксперт Госкомимущества России, возглавивший впоследствии РЦП.

В дальнейшем указанные лица принимали наиболее активное участие в расходовании средств займов.

3. В фондах согласно законодательству создаются попечительские советы, которые должны осуществлять надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда и соблюдением фондом законодательства. В РЦП такой орган не сформирован и его функции исполняет управляющий совет, который состоит из членов, представляющих учредителей РЦП или лиц, внесших добровольный взнос в его имущество или оказавших содействие в осуществлении его уставной деятельности. Эта норма в первом варианте устава отсутствовала и была специально введена для того, чтобы сохранить членство в

управляющем совете сначала А. Б. Чубайса, а потом и М. В. Бойко, после того как они утратили право участвовать в его деятельности как представители учредителей.

А. Б. Чубайс возглавлял управляющий совет. А. Б. Чубайс и М. В. Бойко были выведены из его состава только 10 февраля 1999 года, и, как указано в протоколе № 19 заседания управляющего совета, это решение было принято согласно их личной просьбе. На том же заседании из управляющего совета были выведены представители иностранных организаций.

В состав управляющего совета в настоящее время в нарушение ст. 125 ГК РФ включены представители ФКЦБ России, Минфина России, Минэкономики России и ФСДН. В положениях о Минфине, Минэкономики, ФСДН и ФКЦБ России этим организациям право направлять своих представителей для участия в органах управления таких организаций, как РЦП, не предоставлено, и соответствующее поручение этим организациям от Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации отсутствует.

4. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1993 года № 1045 была образована Правительственная комиссия по использованию средств программы поддержки приватизации и структурных преобразований в Российской Федерации под председательством Председателя Совета Министров В.С. Черномырдина.

Документальные подтверждения учета решений этой Правительственной комиссии в процессе использования средств займов отсутствуют.

Минфином России не исполнялся п. 3 этого постановления в части координации работы по использованию средств займов МБРР и ЕБРР.

2.3. Состав и структура подразделений РЦП, численность его работников

Состав и структура подразделений РЦП и, соответственно, его численность изменялись в зависимости от наличия источников финансирования. Максимальная численность РЦП была зафиксирована в 1995 году – 151 человек. В 1998 году численность по штатному расписанию РЦП составила 54 человека, в мае 1999 года - 11 человек.

В РЦП работали иностранные граждане – 24 человека. В течение ряда лет они занимали штатные должности первого заместителя генерального директора РЦП, финансового директора, финансового контролера, начальников отделов и в ряде случаев имели право подписи финансовых и бухгалтерских документов.

Оформление иностранных граждан на работу в РЦП в соответствии с требованиями российского законодательства не производилось. Документы, на основании которых иностранные граждане находились в РЦП, не представлены. Все они, по сообщению РЦП, имели контракты, которые были

заключены с иностранными организациями, МБРР, Гарвардским институтом международного развития, Немецким Обществом технического сотрудничества.

2.4. Состояние материальных активов РЦП, их стоимость и структура. Система финансирования деятельности РЦП

Активы РЦП по балансу за 1998 год составляли 92 803,9 тыс. руб., основная их часть состояла из денежных средств - 88 664,1 тыс. руб. Источниками денежных средств являлись займы МБРР и ЕБРР и частично средства грантов. Основные средства РЦП составляют 2 112,9 тыс. руб. и состоят из компьютерного оборудования, ксероксов, телефонов и телефаксов.

РЦП не имеет собственного имущества, достаточного для осуществления его целей.

До 1994 года РЦП самостоятельно не осуществлял финансовые операции, его деятельность обслуживали зарубежные организации, которые оплачивали расходы РЦП и направляли в РЦП своих работников. Средства на эти цели в основном выделялись Агентством международного развития (АМР) США через Гарвардский институт международного развития и Всемирный банк.

В сентябре 1994 года АМР США приняло решение о выделении РЦП прямого гранта, при этом учитывались предложения РЦП по гранту и результаты проверки финансовых операций в РЦП аудиторами из числа т.н. персонала по проведению аудиторских проверок оборонных подрядчиков Соединенных Штатов Америки.

В докладе на заседании управляющего совета РЦП 16 ноября 1994 года в качестве основного источника иностранной помощи российской программе приватизации было названо АМР США. В этом докладе отмечается, что «...РЦП стал первой российской организацией, успешно продемонстрировавшей должный управленческий опыт и компетентность, необходимые для того, чтобы заручиться доверием АМР США и получить прямое финансирование американского правительства».

Грант АМР США был выделен в сумме 11 990 893 долл. США сроком на два года до 30 сентября 1996 года. В письме АМР США от сентября 1994 года отмечается, что целью гранта является оказание поддержки деятельности РЦП, включая сеть региональных центров приватизации (РгЦП) и группу региональной поддержки.

В последние годы финансирование РЦП осуществлялось в основном за счет займов и частично за счет гранта, предоставленного японским правительством.

Использование РЦП на финансирование своей деятельности средств займа ЕБРР Е-509 осуществлялось с нарушением договора-поручения от 6 августа 1997 года № 01-2/879 по управлению средствами этого займа, в котором предусмотрено,

что РЦП безвозмездно исполняет обязательства по договору.

2.5. Региональные структуры ОГФ «РЦП»

В РЦП существовало 8 региональных отделений - региональных центров приватизации (РгЦП): Среднерусский, Южно-российский, Среднесибирский, Урало-Сибирский, Западно-Сибирский, Псковско-Валдайский, Волго-Вятский и Центр приватизации г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

РгЦП создавались по приказу генерального директора РЦП и действовали на основании типового Положения о Региональном центре приватизации и устава РЦП в качестве региональных отделений РЦП. РгЦП имели текущий счет, директор РгЦП назначался генеральным директором РЦП и действовал на основании доверенности.

При создании своих региональных отделений РЦП не планировал для их финансирования иных источников, кроме грантов зарубежных организаций и правительств. Грант АМР США для РгЦП был предоставлен не непосредственно РЦП и региональным отделениям, а через консалтинговые фирмы «Прайс Вотерхаус», «Артур Андерсен» и «Корана инкорпэйтед».

Эти фирмы направили в РгЦП своих представителей, которые фактически контролировали вопросы, связанные с финансовой деятельностью.

Механизм финансирования деятельности РгЦП через фирмы - посредники и использование их специальных представителей для постоянной работы в РгЦП и контроля лишали региональные отделения самостоятельности в принятии решений.

В настоящее время гранты закончились, и все РгЦП закрыты.

3. Условия предоставления займов на содействие приватизации и поддержку предприятий. Оформление от имени Российской Федерации соглашений с международными финансовыми организациями и договоров с ОГФ «РЦП»

3.1. Условия предоставления займов

Условиями предоставления всех трех займов являлись документально подтвержденные, удовлетворяющие МБРР или ЕБРР по форме и по существу свидетельства о:

- факте создания РЦП в соответствии с Указом Президента Российской Федерации и учредительным договором от 26 октября 1992 года;
- заключении дополнительного соглашения по управлению проектом между заемщиком и РЦП;
- открытии специального долларового счета в коммерческом банке на удовлетворяющих банк условиях, включая надлежащую защиту от отчуждения, конфискации или наложения ареста;
- предоставлении возможности представителям банка проверять документы и отчетность.

Роль Российской Федерации как заемщика денежных средств, представленных банками, была чисто номинальной - обеспечивать условия для работы на его территории консультантов, собранных под контролем заимодателей.

Выделение займа МБРР по проекту содействия осуществлению приватизации было заранее обусловлено назначением РЦП в качестве организации, управляющей займом. Более того, в соглашении от 15 марта 1993 года в разделе 3.02. было указано, что заемщик (Российская Федерация) обязан:

обеспечить функционирование РЦП в соответствии с соглашением по проекту и дополнительным соглашением по управлению проектом и Статутами*;

принимать меры (включая предоставление средств, объектов, услуг и ресурсов) для того, чтобы РЦП мог выполнить свои обязательства;

не принимать самому и не допускать совершения другими действий, которые могли бы помешать или воспрепятствовать выполнению таких обязательств.

В обмен на получение займов банки, кроме государственных гарантий на условиях банков об их возврате, оговорили в соглашениях дополнительные условия, которые давали им возможность получать информацию о финансовом и хозяйственном состоянии многих объектов российской промышленности, а также сведения о зарубежной собственности Российской Федерации.

Соглашения давали банкам возможность получать и проверять документацию, отчетность и результаты ежегодных аудиторских проверок, счетов и расходов ведомств и организаций заемщика, несущих ответственность за осуществление проектов, выполненных за счет средств займов. Банки, в соответствии с условиями соглашений, контролировали назначение генерального директора РЦП и других руководящих работников центра.

Соглашением о предоставлении займа ЕБРР е-069 был предусмотрен контроль со стороны ЕБРР за деятельностью РЦП как условие предоставления займа. В специальном приложении к соглашению были оговорены все аспекты контроля со стороны банка за РЦП, которые предусматривали, в том числе:

- согласование с банком штатного расписания Центра приватизации и размеров заработной платы персонала;
- учет требований банка в отношении квалификации и компетентности должностных лиц РЦП;

* Под статутами в соглашении понимаются учредительные документы, акты решения, свидетельства о регистрации, уставы или другие аналогичные документы РЦП, в том числе любые соглашения его учредителей, а также законодательство, на котором основываются такие статуты с учетом изменений, внесенных в них на дату заключения соглашения.

- отбор кандидатов на административные должности в порядке, приемлемом для банка;

- направление банку подробных ежеквартальных отчетов по выполнению и функционированию проекта, предусмотренного в соглашении о займе, по ряду других вопросам в объеме и в сроки, удовлетворяющие банк.

Кроме того, в тексты соглашений необоснованно было включено условие о предоставлении банкам заключений Министра юстиции Российской Федерации о законности заключения, оформления, утверждения и ратификации соглашений. В этом случае Министр юстиции Российской Федерации должен давать оценку подписанным Председателем Правительства Российской Федерации постановлениям об утверждении соглашений.

3.2. Оформление от имени Российской Федерации соглашений с международными финансовыми организациями и дополнительных соглашений с РЦП

1. При оформлении соглашений с ЕБРР по займу е-069 и МБРР по займу 3546-RU о внешних заимствованиях российской стороной не были соблюдены требования об их согласовании и ратификации:

1.1. При подписании соглашений о предоставлении займа на содействие осуществлению приватизации между Российской Федерацией и ЕБРР 15 марта 1993 года и между Российской Федерацией и МБРР 15 мая 1993 года было нарушено требование постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 года № 2815-1 "О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития". Согласно этому постановлению Правительство Российской Федерации могло получать от имени Российской Федерации займы по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации, и Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации предписывалось представлять в Верховный Совет Российской Федерации программу использования этих займов.

Не выполнив эти требования, Правительство Российской Федерации самостоятельно приняло решение о подписании соглашений по привлечению займа МБРР 3546-RU и займа ЕБРР е-069, чем превысило свои полномочия и нарушило норму действовавшего в тот период российского законодательства.

1.2. После подписания Указа Президента Российской Федерации от 8 ноября 1993 года № 1949 «О порядке принятия решений о предоставлении и получении государственных займов и кредитов» Правительство Российской Федерации в постановлении от 11 ноября 1993 года №1153 приняло решение об утверждении этих соглашений, превысив свои полномочия, определенные в том числе и этим Указом.

Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 1993 года № 1849 предусмотрено, что решение об обязательности для Российской Федерации международных договоров, подписанных до утверждения Федеральным Собранием Российской Федерации предельных размеров государственных внешних заимствований на 1994 год, принимается Правительством Российской Федерации самостоятельно, за исключением случаев, когда по другим основаниям согласие на их обязательность дается путем ратификации.

Необходимость ратификации этих соглашений была предусмотрена:

а) пунктами 9.01. и 9.02. соглашения с ЕБРР е-069, в которых установлено, что соглашение вступает в силу в день отправления свидетельств, подтверждающих утверждение и ратификацию заемщиком соглашения, если заемщик и банк не договорились об ином;

б) разделом 6.01. соглашения с МБРР 3546-RU, согласно которому соглашение вступает в силу при выполнении требований, указанных в разделе 12.01 Общих условий, распространяющихся на соглашения о предоставлении Займа и о гарантиях МБРР от 1 января 1985 г. с поправками, указанными в тексте соглашения.

В соответствии с требованиями, содержащимися в данном разделе, одним из основных условий вступления в силу соглашений о займах является представление Российской Федерацией банкам документально подтвержденных свидетельств о том, что "совершение и оформление настоящего соглашения надлежащим образом утверждено и ратифицировано".

1.3. Министром России в своих заключениях от 15 декабря 1993 года № 10К-1/206 и от 19 декабря 1993 года №10К-1/210 не дана оценка фактам отсутствия ратификации соглашений, неисполнения Правительством Российской Федерации требований постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2815-1 в части согласования с Верховным Советом Российской Федерации получения займов от имени Российской Федерации и представления программы использования займов.

2. Соглашениями с МБРР и ЕБРР предусмотрено также, что они вступают в силу в день отправления банком заемщику уведомления о принятии им документально подтвержденных свидетельств, удовлетворяющих банк по форме и по существу.

При этом предусмотрено, что если соглашение с ЕБРР не вступит в силу в течение 90 дней после указанной в нем даты, они и все, вытекающие, из него обязательства сторон прекращают действие (раздел 9.04. соглашения), если банк, рассмотрев причину такой задержки, не установит более поздний срок для настоящего раздела. Вступление в силу соглашения с МБРР (п.6.01) было обусловлено вступлением в силу соглашения с ЕБРР.

В связи с этим вступление в силу соглашения с ЕБРР е-069 должно было произойти не позже 15 июня 1993 года, а соглашения с МБРР 3546-RU - не позже 15 августа 1993 года. Положения постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2815-1 о согласовании Правительством Российской Федерации решений по получению займов имели в этот период законную силу и должны были быть выполнены.

В установленный соглашениями 90-дневный срок требования вышеуказанного постановления Верховного Совета Российской Федерации о согласовании вопросов о привлечении займов Правительством Российской Федерации не было исполнено.

Несмотря на то что соглашение с ЕБРР не вступило в силу в течение 90 дней, банк воспользовался своим правом установления более позднего срока для его вступления в силу и начал в последующем выделение средств, что является дополнительным свидетельством заинтересованности банка в предоставлении займа на условиях, предусмотренных в соглашении.

3. Правительством Российской Федерации в отношении соглашения с ЕБРР от 13 апреля 1997 года е-509 не было выполнено требование ст. 23 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год". В соответствии с той статьей Правительству Российской Федерации поручалось представить на ратификацию в Федеральное Собрание Российской Федерации международные договоры Российской Федерации о получении государственных кредитов (займов), в том числе решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации не были приняты на дату вступления в силу данного Федерального закона.

Соглашение с ЕБРР от 13 апреля 1997 года е-509 не представлялось Федеральному Собранию, а в последующем не проходило процедуры ратификации.

Из-за невыполнения условий вступления данного соглашения в силу, в связи с отсутствием должного санкционирования со стороны Заемщика, есть основания для признания соглашения не имеющим законной силы.

Несмотря на то, что внешний заем от 13 апреля 1997 г. не был включен в Программу внешних заимствований Российской Федерации на 1997 г., утвержденную постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 23 июня 1997 года №1612-ПГД, что имеет принципиальное значение для принятия решения о необходимости ратификации соглашения, Минюст России в своем заключении от 13 августа 1997 г. № 03-04-207-97 со ссылкой на письмо Минфина России утверждает обратное.

Минюст России также не дал принципиальной правовой оценки неисполнению Правительством Российской Федерации требования Федерального

закона от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ, признав подписанное 13 апреля 1997 г. соглашение о займе не нуждающимся в ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации.

4. При заключении соглашения о займе с ЕБРР от 13 апреля 1997 года Правительством Российской Федерации не были соблюдены требования Федерального закона Российской Федерации от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ по процедуре внесения предложений о заключении международных договоров от имени Правительства Российской Федерации, предусматривающей, что такие предложения представляются МИДом России или по согласованию с ним и при наличии в них обоснования целесообразности заключения договора, определения соответствия проекта договора законодательству Российской Федерации, а также оценки возможных финансово-экономических и иных последствий заключения договора.

МИД России (письмо от 28 января 1997 года 672/ДЭС) указал Госкомимуществу России, что в предложениях не соблюдаются требования Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ в связи с отсутствием в них:

записки с обоснованием целесообразности заключения соглашения;

оценки финансово-экономических и иных последствий;

официально заверенного перевода текста соглашения на русский язык. Представленный в МИД России перевод имел смысловые неточности.

Госкомимуществу России было предложено материально по проекту соглашения о займе дополнительно доработать.

Материалы после дополнительной доработки для согласования в МИД России больше не поступали, а 7 марта 1997 г. принято постановление Правительства Российской Федерации № 263 "О подписании соглашения между Российской Федерацией и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) о займе для финансирования проекта постприватизационной поддержки предприятий", в котором было отмечено, что предложение Госкомимуществва России по данному вопросу было согласовано наряду с другими министерствами и с МИДом России.

5. МИДом России в отношении соглашений по займам МБРР 3546- RU и с ЕБРР е-069 и е-509 не выполняются требования, содержащиеся в статьях 26 и 28 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ, устанавливающие, что единая государственная система регистрации и учета международных договоров находится в ведении МИДа России и что подлинники (заверенные копии, официальные переводы) международных договоров, заключенных от имени Правительства

Российской Федерации, находятся на хранении в этом Министерстве.

В МИДе России отсутствуют тексты соглашений с ЕБРР по займам е-069 и е-509 и с МБРР и по займу RU-3546, что свидетельствует также о невыполнении Министерством в отношении указанных соглашений требования статьи 32 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ в части наблюдения за выполнением международных соглашений.

6. В обход межправительственного соглашения, без необходимых гарантий и надлежащих санкций со стороны Верховного Совета Российской Федерации, а также без утверждения программы государственных внешних займов, только на основании обмена письмами от 31 июля 1992 года и от 20 августа 1992 года между банком и Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Б. Чубайсом российской стороне выделялся авансовый заем на цели подготовки проекта в сумме до 1,5 млн. долларов. В соответствии с Законом РСФСР от 3 августа 1979 года «О Совете Министров РСФСР» А.Б. Чубайс не имел полномочий на подписание от имени Правительства Российской Федерации соглашения по авансовому займу.

4. Учет поступления и расходования средств, получаемых за счет займов, предоставленных международными финансовыми организациями

4.1. Учет средств в Российском центре приватизации

Управляя средствами займов МБРР и ЕБРР, РЦП на дату окончания проверки заключил и оплатил контракты на сумму 92542139,99 долл. США.

При расходовании средств займов, управляемых РЦП, движение денежных средств осуществлялось двумя способами: через пополняемые спецсчета в российских банках, открытые РЦП для управления средствами займов, и прямыми платежами со счетов займов непосредственно в МБРР и ЕБРР в Нью-Йорке и Лондоне.

1. Право расходования денежных средств непосредственно со счетов займов у РЦП отсутствовало, так как:

а) пунктом 2.3 статьи 2 договора-поручения от 13 октября 1993 года РЦП поручается организовать финансирование расходов по соглашениям о предоставлении средств займов в пределах предоставленных средств (средств, находящихся на этот момент на специальном счете);

б) пунктом 6.5. договора-поручения от 6 августа 1997 года № 01-2/879 было установлено, что РЦП по согласованию с Минфином России откроет в уполномоченном банке специальный счет, через который будут осуществляться платежи и расходование средств по проекту.

Фактически 78,86% средств по займу МБРР и 65,57% - по займам ЕБРР проходили по схеме «прямых платежей», минуя систему денежного обращения Российской Федерации.

2. РЦП не соблюдал процедуру оформления документов в соответствии с установленным Минфином России совместно с ГТК России и Банком России порядком предоставления документов, подтверждающих поставки товаров в счет займов МБРР и ЕБРР.

Требование Минфина России по данному вопросу, изложенное в письме Департамента международных финансовых организаций от 6.06.97 вх. № 03088, не выполнено. В РЦП отсутствует соответствующая система учета и делопроизводства и нет сотрудника, персонально отвечающего за выполнение процедур в соответствии с порядком предоставления документов, подтверждающих поставки товаров в счет займов МБРР и ЕБРР.

3. В нарушение п. 2 ст. 8. Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в РЦП не был организован отдельный учет средств, полученных в управление.

РЦП в целях управления средствами займов и для осуществления расчетов по закупкам товаров и оплаты услуг были открыты специальные счета в российских банках (спецсчета). Средства займов, поступая на эти счета, учитывались в составе валюты баланса РЦП по кредиту балансового счета № 96 (ранее учитывались на балансовом счете № 95), в корреспонденции со счетами учета денежных средств. Поскольку имущество (валютные ценности – средства займов, находящиеся на спецсчетах в российских банках) не переходит в собственность РЦП, то неправомерно включать эти суммы в состав валюты баланса как собственные средства.

В процессе управления средствами займов РЦП все действия совершает от своего имени, заключает договоры и расходует средства займов со счетов займов МБРР и ЕБРР в Нью-Йорке и Лондоне, а также спецсчетов в российских банках, открытых РЦП в пользу выгодоприобретателей.

РЦП действует с превышением полномочий, которые могут быть предоставлены в договоре-поручении. Он совершает не только юридические, но и фактические действия (заключает договоры и расходует средства займов со счетов, открытых РЦП), при этом РЦП действует от своего имени, а не от имени доверителя. Такие действия РЦП противоречат ст. 971 ГК РФ, в соответствии с которой по договору поручения одна сторона (поверенный) обязуется совершить от имени и за счет другой стороны (доверителя) определенные юридические действия. Права и обязанности по сделке, совершенной поверенным, возникают непосредственно у доверителя.

Кроме того, в п.6 Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 года № 1212 установлено, что все расчеты по сделкам на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг), совершаемым представителем (агентом, поверенным) от имени доверителя (принципала),

осуществляются исключительно с расчетного счета доверителя.

Полномочия на действия, осуществляемые РЦП по управлению средствами займов, могут быть предоставлены в рамках договора доверительного управления имуществом (валютными ценностями). При этом статус РЦП как управляющей организации должен соответствовать требованиям законодательства.

4.2. Учет средств займов в Минфине России

Учет поступления и расходования средств займов МБРР и ЕБРР, управляемых группами реализации проектов (ГРП), в том числе РЦП, компьютеризирован. Поступающие из МБРР и ЕБРР, а также из РЦП данные, о расходовании средств займов заносятся в базу данных, разработанную посредством компьютерной программы Microsoft Access компании «Майкрософт».

По учету средств займов международных финансовых организаций в Министерстве финансов Российской Федерации существует два вида первичных документов:

1. РЦП предоставляет в Минфин России ежемесячные и ежеквартальные отчеты о расходовании средств, в которых содержится информация о контрактах, по которым производятся платежи, с приложением копий счетов-фактур и копий платежных поручений с отметками банков (в отношении спецсчетов). Процедура предоставления РЦП указанной отчетности регламентирована Порядком отчетности групп подготовки и реализации проектов и заемщиков по проектам, финансируемым за счет средств займов МБРР и ЕБРР.

2. МБРР и ЕБРР ежемесячно присылают в Минфин России выписки по счетам займов (без указания реквизитов счета) о расходовании денежных средств займов непосредственно с их счетов.

Департамент международных финансовых организаций Минфина России располагает только данными о реквизитах счетов займа МБРР.

Данные о расходовании средств займов, управляемых РЦП, в составе данных по другим ГРП, из Департамента международных финансовых организаций передаются в ГУФК Минфина России.

Таким образом, система учета и контроля Минфином России формируется на основании совокупности данных, представляемых РЦП в соответствии с Порядком отчетности ГРП, а также аудиторских заключений о деятельности РЦП, которые подтверждают только достоверность данных финансовой отчетности. Кроме того, существуют выписки банков по счетам займов и заявки РЦП на возмещение средств займов, уплаченных в счет НДС.

В Департаменте международных финансовых организаций Минфина России до настоящего времени отсутствует внутриведомственный

(локальный) нормативный акт, регулирующий порядок учета средств, предоставляемых международными финансовыми организациями, которыми управляют ГРП, а также должностная инструкция для курирующих ГРП сотрудников департамента.

Департаментом международных финансовых организаций в отношении РЦП контрольно-ревизионные мероприятия по проверке целевого использования средств займов не планировались и не проводились.

5. Проверка целевого использования средств займов

5.1 Организации, привлекавшиеся для выполнения работ, оказания услуг и закупок оборудования

Для выполнения работ по контрактам, финансируемым за счет средств займов, должны были привлекаться организации, отобранные по конкурсу и при соблюдении процедур, установленных МБРР.

По запросу Счетной палаты от 16 июля 1999 года РЦП не был представлен перечень всех организаций, участвовавших в тендерах на получение права заключения контракта.

В процессе выборочной проверки соблюдения порядка заключения договоров было установлено, что в ряде случаев процедуры конкурсного отбора исполнителей по контрактам не выполнялись.

Нарушения процедуры отбора исполнителей контрактов в форме предоставления преимущественных прав на выполнение работ имели место при заключении 20 февраля 1996 года контракта № ИВС-036 между РЦП и фирмой «Бэрсон-Марстеллер». С этой иностранной фирмой контракт был подписан без проведения необходимого в этом случае конкурсного отбора.

Инициатива заключения этого контракта принадлежала начальнику ГПУ Президента Российской Федерации Р. Г. Орехову и Международному институту развития правовой экономики - организации, созданной при участии представителей Гарвардского института международного развития.

В отношении указанного контракта имело место использование средств не по целевому назначению. Средства, предназначенные для оказания содействия осуществлению приватизации, были направлены на оплату исследований по разработке проекта правовой реформы в Российской Федерации.

Без проведения конкурса за счет средств займа ЕБРР е-069 был заключен с самим ЕБРР контракт ЕВС-2 от 14 июля 1995 года на проведение реформы системы управления предприятиями (программа "ТАМ").

Федеральные органы исполнительной власти не заявляли о своей заинтересованности в проведении этой работы. РЦП и ЕБРР самостоятельно определили необходимость ее выполнения и выбрали ЕБРР в качестве исполнителя. При этом необходимо учитывать, что РЦП был подотчетен и подконтролен ЕБРР, т.е. являлся организацией, зависимой от ЕБРР.

РЦП не представил документы по проведению конкурса по контракту от 15 января 1996 года № ИВС-031, заключенному РЦП в интересах РФФИ с фирмой «RFI Gesellschaft für Investitionsberatung in Rusland mbH» (РФИ ГмбХ).

5.2. Обоснованность расходования средств займов

Проверкой установлено, что РЦП практически не контролировал расходование средств на выполнение работ, предусмотренных техническим заданием, и не проводил оценку соответствия выполненных работ (услуг) условиям договоров (контрактов) и техническому заданию.

По большинству контрактов акты приемки выполненных работ отсутствуют. В ряде случаев отчеты о выполнении работ не оформлены надлежащим образом, а по отдельным контрактам отчеты комиссии Счетной палаты не были представлены.

1. В ходе проверки от РЦП и РФФИ не было получено документальное подтверждение целевого использования средств займов по контракту от 15 января 1996 года № ИВС-031, заключенному РЦП в интересах РФФИ с фирмой «РФИ ГмбХ» на оказание услуг по разработке моделей издания бюллетеня "Реформа" на английском языке и его распространения на электронном и бумажном носителях.

В акт о выполнении работ, на основании которого РЦП осуществлял расходование средств займа, были включены работы, непредусмотренные техническим заданием к контракту. Изменения условий контракта № ИВС-031, подписанные только РФФИ и фирмой «РФИ ГмбХ», не могут быть признаны правомерными, так как должны быть осуществлены только по соглашению сторон (РЦП, РФИ ГмбХ и РФФИ), в письменном виде и при согласии Банка.

Использование средств займа не привело к результатам, предусмотренным при их предоставлении в контракте. Отсутствуют документы, подтверждающие:

распространение англоязычной версии бюллетеня в твердом переплете, а также через электронные средства массовой информации, в том числе среди ведущих мировых фондовых бирж (Нью-Йорк, Токио, Лондон и др.);

выполнение РФИ ГмбХ обязательства по созданию группы местных переводчиков и обучению сотрудников РФФИ;

передачу РФФИ от РФИ ГмбХ всей сети распространения бюллетеня в состоянии, позволяющем РФФИ полностью взять на себя и поддерживать регулярное распространение бюллетеня, используя собственные кадры и средства связи.

Проверкой установлено, что срок действия контракта закончился и оговоренная в нем сумма оплаты в размере 534 575 долларов США выплачена полностью из средств займа МБРР.

На запрос Счетной палаты от 5 июля 1999 года № 04-372 РФФИ (письмо от 13 августа 1999 года № ФИ-7/5228) представил информацию по данному контракту не в полном объеме:

не представлен окончательный отчет о выполнении работ и оказании услуг в соответствии с техническим заданием;

не представлены документы, свидетельствующие об использовании РФФИ результатов работ по контракту № ИВС-031.

Кроме того, установлено, что в процессе исполнения обязательств по контракту № ИВС-031 РФФИ и исполнителем в нарушение требований контракта и в обход контролирующей структур были внесены существенные изменения, влияющие на вид, объем и характер оказываемых услуг, что не исключает возможности несоответствия объема выполненных работ и понесенных при этом затрат. В связи с отсутствием необходимых отчетных документов и увольнением из РЦП ряда должностных лиц, участвовавших в подписании контракта и его оплате, для окончательной оценки указанных фактов представляется целесообразным проведение дополнительной целевой проверки с участием правоохранительных органов.

2. По контракту от 14 июля 1995 года ЕВС-2 по программе «ТАМ» было израсходовано за счет средств займа ЕБРР 3810,3 тыс. долл. США.

Затраты средств по этому контракту экономически не были оправданы. Все разработки и рекомендации выдавались на основе типовых схем, без учета профиля предприятия, его экономического и технического состояния и ряда других факторов.

В то же время в краткое описание программы «ТАМ» был включен пункт, обязывающий членов команды «ТАМ» получать письменное разрешение директора предприятия для того, чтобы раскрывать информацию о предприятии любой третьей стороне, включая ЕБРР.

Это условие программы «ТАМ» создавало возможность для ЕБРР бесплатно пользоваться информацией о предприятиях, которые являлись объектами программы «ТАМ».

3. Согласно платежному поручению от 16 мая 1995 года № 354 за счет средств займа МБРР было перечислено Гознаку 1507,8 млн. неденоминированных руб. за изготовление бланков приватизационных чеков по договору от 24 августа 1992 года № 48 и письму Госкомимущества России от 3 марта 1995 года № АИ-18/4195. Договор № 48 был заключен Госкомимуществом России с Московской типографией Гознака. на изготовление бланков приватизационных чеков. Кроме того, п. 4.3. договора было предусмотрено обязательства Госкомимущества России оплатить Московской типографии Гознака поставку полиграфического оборудования на сумму 300 тыс.долл., а при несоблюдении этого пункта перечислить эту сумму на его техническое развитие.

На запрос Счетной палаты Московская типография Гознака (письмо от 25 августа 1999 года № 603/12) не подтвердила получение в мае 1995 года денежных средств по договору № 48. Документы, подтверждающие целевое использование средств займа в сумме 300 тыс. долл. США (1507,8 млн. руб.), в РЦП отсутствуют.

5.3. Система контроля и ответственности за расходованием средств займов

Правительство Российской Федерации изначально самоустранилось от контроля за расходованием средств займа. Уже на стадии подписания соглашений о займах не были четко определены цели их привлечения и предусматривалась передача всех полномочий по управлению РЦП - некоммерческой организации без определенного правового статуса, не имеющей активов и источников финансирования, специально созданной с участием зарубежных юридических лиц, у которых даже не были затребованы уставные документы.

В дальнейшем после подписания с РЦП договора-поручения от 13 октября 1993 года РЦП получило право при выполнении обязательств по управлению средствами займов действовать без дополнительных разрешений или согласований. По этому договору Правительство Российской Федерации фактически передоверило РЦП свои права в части управления средствами займов.

Контроль за исполнением РЦП обязательств по договорам-поручениям на управление средствами займов от 13 октября 1993 года и реализацией Проекта постприватизационной поддержки от 6 августа 1997 года полностью отсутствовал. В нарушение договора-поручения от 13 октября 1993 года РЦП не предоставлял Правительству Российской Федерации ежеквартальные отчеты о выполнении каждого из своих обязательств по указанному договору.

Согласно договору-поручению о реализации Проекта постприватизационной поддержки от 6 августа 1997 года РЦП обязан был ежемесячно представлять Минфину России и Госкомимуществу России отчет о ходе реализации проекта.

РЦП регулярно отчитывается перед Минфином России только по финансовой деятельности, что же касается отчетности о ходе реализации проекта, то нет ни одного документа свидетельствующего о направлении таких отчетов в Госкомимуществу России и Минфин России. В справке РЦП по этому вопросу указано, что из Минфина России инструкции по заполнению отчетов по содержательному описанию хода реализации проекта были получены в июне 1999 года.

С отчетностью РЦП перед МБРР и ЕБРР наблюдалась прямо противоположная ситуация. Отчетность направлялась ежеквартально, а отчеты в МБРР имели объем более 30 страниц каждый.

Минфин России, являясь организацией, контролирующей финансовую деятельность РЦП в

части расходования средств, пользовался услугами РЦП для закупок компьютерного оборудования. В ходе проверки установлено, что Департамент международных финансовых организаций Минфина России обратился в РЦП (письмо от 27.06.97 г. № 27-00-06/690) с просьбой оперативно закупить 16 плат оперативной памяти (RAM по 16 МВ). Аналогичное письмо поступило и от заместителя Министра финансов России О.В. Вьюгина (от 27 июня 1997 года № 27-00-06/791).

Компьютерное оборудование данного вида было закуплено РЦП у ООО «АКК Глобал НЭТ» (счет-фактура от 08.07.97 г. № 32 и накладная от 08.07.97 г. № 0708/1).

Указанное компьютерное оборудование было закуплено по цене 424757 неденоминированных рублей за единицу (Модуль памяти SIMM 16MB EDO (70 у.е. за единицу, или 1120 долларов США за 16 плат) и передано в Департамент международных финансовых организаций Минфина России по акту от 18 июля 1997 года № 024/18-07-97.

6. Использование средств займа на постприватизационную поддержку предприятий для финансирования проекта оценки имущества Российской Федерации за рубежом и разработки рекомендаций по ее эффективному использованию

Всего с целью выполнения Проекта по проведению инвентаризации и рыночной оценки недвижимой собственности Российской Федерации за границей РЦП было заключено 5 контрактов. Заказчиком по ним выступало Мингосимущество России.

Согласно условиям контрактов, после завершения проекта исполнители обязаны были подготовить заключительный отчет на русском и английском языках.

Анализ контрактов на консультационные услуги, текста технического задания, отчетов об оценке имущества и рекомендаций по его наиболее эффективному использованию, размеров выплат за проделанную работу свидетельствует о нецелесообразности использования заемных средств на проведение инвентаризации и рыночной оценки недвижимой собственности Российской Федерации за границей силами иностранных компаний.

Работа по оценке имущества, находящегося за рубежом, и разработка рекомендаций по его наиболее эффективному использованию должна планомерно вестись представителями российских организаций, находящимися за рубежом. Выборочный анализ эффективности использования российской зарубежной собственности силами иностранных фирм не решает проблему по существу и экономически нецелесообразен.

7. Эффективность использования займов. Основные направления использования результатов работ, выполненных за счет средств займов

Единая программа использования средств займов, предусматривающая получение конкретных результатов, отсутствовала. Проекты, финансируемые за счет этих займов, как правило, не имели отношения к реальным проблемам приватизации в Российской Федерации. В тех редких случаях, когда такие проблемы действительно присутствовали в проектах и для их решения необходимо было участие зарубежных консалтинговых организаций, проекты не были завершены, но исполнителям были оплачены их фактические расходы. Примером такого подхода к реальным проблемам приватизации является проект по Балтийскому морскому парокходству, работа по предотвращению банкротства которого оказалась невыполненной.

Займы использовались на проекты без достаточных технико-экономических обоснований, оценка экономической эффективности затрат не проводилась, а полученные результаты не использовались:

1. Использование средств займа МБРР для проведения денежной приватизации, в том числе по продаже акций ОАО «Связьинвест» и РАО «ЕЭС России», не было обосновано, что привело к неоправданным затратам без получения положительного результата.

Госкомимуществом России и РФФИ были одобрены предложенные заместителем генерального директора РЦП Р.-Д. Монтаг-Гирмесом схемы продажи акций, несмотря на то что указанные схемы и использование специальных консультантов для проведения приватизации этих объектов не соответствовали нормам приватизационного законодательства.

В качестве финансового консультанта для продажи акций РАО «ЕЭС России» был выбран CS First Boston (CSFB) и дополнительно привлечен юридический консультант - фирма «Linklaters & Pines» (L&P).

С этими организациями были заключены контракты IBC-048 на сумму 745 865 долл. США с CSFB и IBC-054 на сумму 64 776 долл. США с L&P.

Финансовым консультантом был предложен способ продажи акций РАО «ЕЭС России», предусматривавший выпуск конвертируемых облигаций и их последующий обмен на акции РАО «ЕЭС России». Рекомендации реализованы не были. Продажа акций РАО «ЕЭС России» осуществлялась на специализированном денежном аукционе.

Для продажи акций ОАО «Связьинвест» были заключены три контракта IBC-022 на сумму 350 тыс. долл. США с компанией ARC ASSOCIATION, IBC-024 на сумму 2 601, 32 тыс. долл. США с N.M. ROTHSCHILD & SONS и IBC-025 на сумму 348, 49 тыс. долл. США с VINSON & ELKINS LLP.

Продажа на инвестиционном конкурсе акций ОАО «Связьинвест» по рекомендациям, разработанным указанными зарубежными организациями, закончилась неудачно. Победитель конкурса итальянская компания «СТЕТ» отказалась

от подписания договора купли-продажи акций ОАО «Связьинвест».

Повторная продажа акций ОАО «Связьинвест» проводилась на денежном аукционе. В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерацией в октябре 1997 года продажи акций ОАО «Связьинвест» (по постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 сентября 1997 года № 1668 ШГД) не выявлено использование услуг иностранных компаний.

2. РЦП, действуя по указанию Мингосимущества России, допустил нецелевое использование средств займов на сумму 3151,1 тыс. долл. США на оплату услуг по проведению аудиторских проверок акционерных обществ РАО «Газпром», «ЕЭС России», АО «Росуголь», АО «Роснефть», АО «Росгосстрах», АО «Международный аэропорт «Шереметьево», АО «Аэрофлот-российские международные авиалинии», АО «Совкомфлот». Для обоснования проведения и оплаты указанных проверок было использовано распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 614-р. Данным распоряжением представителям государства в перечисленных акционерных обществах поручалось обеспечить принятие в установленном порядке полномочными органами управления обществами решений о проведении аудиторских проверок.

Выбор аудитора, минуя собрание акционеров, действующим законодательством не предусмотрен. Для проверки акционерного общества аудитор может быть привлечен только самим акционерным обществом. Услуги аудитора должно также оплачивать акционерное общество. Условиями соглашения по проекту постприватизационной поддержки предприятий по займу от 13 апреля 1997 года е-509 (приложение 1 к соглашению часть «В») было предусмотрено проведение ограниченного аудита только предприятий, полностью находившихся в государственной собственности.

Мингосимуществом России не были использованы результаты работ по аудиту и контролю в указанных выше российских акционерных обществах и в МПС России. Несмотря на это, РЦП дало поручение российским аудиторам подготовить отчеты о результатах проверок РАО «Газпром», «ЕЭС России», АО «Росуголь», АО «Роснефть», АО «Росгосстрах», АО «Международный аэропорт «Шереметьево», АО «Аэрофлот - российские международные авиалинии» и АО «Совкомфлот» на английском языке на бумажных и электронных носителях. Обоснование необходимости составления и документальное подтверждение использования отчетов на английском языке отсутствует. Их наличие свидетельствует о подготовке подробной информации о результатах проведенных проверок для лиц, не владеющих русским языком.

Большинство других контрактов и технических заданий к ним были составлены также на английском языке и, как правило, их перевод на русский язык отсутствовал. Отчеты о выполненных работах зарубежными консалтинговыми фирмами составлялись, как правило, на английском языке и только в отдельных случаях имеют перевод на русский язык.

В этих условиях использование результатов этих работ (если таковые действительно были получены) ограничено кругом специалистов, свободно владеющих английским языком.

ФКЦБ России не представила по запросу Счетной палаты информацию об использовании результатов работ. Первый заместитель председателя ФКЦБ России И. И. Бажан сообщил, что не имеет данных об оплате в интересах ФКЦБ России работ, выполненных за счет средств займов.

По запросу ФКЦБ России и в его интересах РЦП заключил 5 контрактов, финансируемых за счет средств займов ЕБРР и МБРР. По одному из них зарубежная организация осуществляла подбор руководящих сотрудников для федерального органа исполнительной власти - ФКЦБ России.

Из 5 контрактов 3 были выполнены для ЗАО «Депозитарно-клиринговая компания», учредителями которой являлись более 30 крупных финансовых инвестиционных компаний и коммерческих банков, в том числе иностранных. Президентом ЗАО «Депозитарно-клиринговая компания» являлась Д. Загачин, гражданка США.

В интересах этой компании была проведена аудиторская проверка за 162 тыс. долл. США, оплачена работа по поиску персонала на сумму 71 тыс. долл. США и закуплено оборудование на сумму 59 тыс. долл. США. Право собственности Российской Федерации на указанное оборудование закреплено не было.

Средства, израсходованные по этим контрактам, не могут быть признаны расходами по целевому назначению.

4. Оформление права государственной собственности на результаты работ, выполненных за счет средств займов, и на оборудование, закупленное за счет этих средств, как правило, не осуществлено. Мингосимущество России не контролирует этот процесс. Указанное характерно не только для конечных получателей активов, созданных за счет займов, но и для самого РЦП. По контракту № ИВС-085 за счет займа МБРР 3546-RU для бухгалтерии РЦП было приобретено программное обеспечение «Скала» стоимостью 85 тыс. долл. США. Оборудование было поставлено на баланс РЦП, несмотря на то что право собственности на него не было передано РЦП и основания передачи отсутствовали.

Выводы

1. Соглашения с ЕБРР о займах е-069 и е-509 и с МБРР RU-3546 были заключены с целью оплаты за

счет получаемых средств услуг преимущественно зарубежных консультантов и приобретения офисного оборудования. При этом получение конкретных результатов от использования средств не предусматривалось.

2. Единая программа использования средств займов отсутствовала. Проекты, финансируемые за счет этих займов, как правило, не имели отношения к реальным проблемам приватизации в Российской Федерации.

3. При оформлении соглашений с ЕБРР е-069 и е-509 и с МБРР 3546-RU о внешних заимствованиях были допущены следующие нарушения:

3.1. Правительство Российской Федерации приняло решение о подписании соглашений по привлечению займа МБРР 3546-RU и займа ЕБРР е-069 в нарушение постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 года № 2815-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития». Согласно указанному постановлению Правительство Российской Федерации могло получать займы от имени Российской Федерации по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации.

3.2. Правительство Российской Федерации превысило свои полномочия, определенные в Указе Президента Российской Федерации от 8 ноября 1993 года № 1849 «О порядке принятия решений о предоставлении и получении государственных займов и кредитов», приняв в постановлении от 11 ноября 1993 года № 1153 решение об утверждении соглашений по привлечению займа МБРР 3546-RU и займа ЕБРР е-069, в то время как самими соглашениями было предусмотрено, что они подлежат ратификации.

3.3. Правительство Российской Федерации в нарушение требования ст. 23 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" не представляло для включения в Программу внешних заимствований и последующей ратификации Федеральному собранию Российской Федерации соглашение с ЕБРР от 13 апреля 1997 года по займу е-509. Из-за невыполнения условий вступления данного соглашения в силу в связи с отсутствием должного санкционирования со стороны Заемщика, имеются основания для признания текста Соглашения не имеющим законной силы.

4. Соглашения по займам с МБРР 3546-RU и с ЕБРР е-069 и е-509 в нарушение ст. 28 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" не передавались на хранение в двухнедельный срок со дня подписания подлинников в МИД России.

5. Правительство Российской Федерации не осуществляло контроль за расходованием средств займов. Все полномочия по управлению были

переданы РЦП - некоммерческой организации без определенного правового статуса, не имеющей активов и источников финансирования, специально созданной для управления средствами займов с участием зарубежных юридических лиц, в организационно-правовой форме, не предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации, заключив с РЦП договор-поручение на управление средствами займов от 13 октября 1993 года, не контролировало его выполнение.

6. Условия соглашений с МБРР и ЕБРР о займах на содействие приватизации не учитывали экономических интересов Российской Федерации и были приняты без достаточного изучения их целесообразности и обоснованности сумм заемных средств.

7. Выделение займов МБРР и ЕБРР было заранее обусловлено назначением РЦП - организации, управляющей займами на условиях, лишавших Правительство Российской Федерации гарантированной защиты государственных интересов в случае не целевого использования средств займов.

8. В обмен на получение займов, кроме государственных гарантий на условиях банков о возврате средств, в соглашениях содержались дополнительные условия, предоставлявшие кредиторам возможность получения информации о финансово-хозяйственном состоянии многих объектов (в том числе стратегических) российской промышленности и зарубежной собственности Российской Федерации.

9. Займы использовались на проекты без достаточных технико-экономических обоснований, оценка экономической эффективности затрат не проводилась, а полученные результаты Мингосимуществом России и РФФИ практически не использовались. Использование средств займа МБРР на оплату консультантам при организации продажи акций ОАО «Связьинвест» и РАО «ЕЭС России» привело к непроизводительным затратам в сумме 4,11 млн. долл. США.

10. РЦП действовал в организационно-правовой форме, не предусмотренной законодательством, в нарушение ст. 50 ГК РФ, в которой определен перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций и установлено, что иные формы могут быть установлены законом.

11. В деятельности по управлению средствами займов РЦП:

не соблюдал график использования средств займов, сроки их закрытия неоднократно переносились. Прямые потери от несвоевременного использования средств займа ЕБРР составили 285 тыс. долл. США. Эти потери возникли из-за двойной выплаты ЕБРР комиссионных при переоформлении займа е-069 в заем е-509;

не предоставлял Правительству Российской Федерации ежеквартальные отчеты о выполнении обязательств по договору-поручению на управление средствами займов от 13 октября 1993 года;

в нарушение п. 2 ст. 8 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» не осуществлял отдельный учет средств, полученных в управление;

использовал труд иностранных граждан без оформления на работу в РЦП в соответствии с требованиями российского законодательства;

действовал с превышением полномочий, установленных договорами-поручениями. В нарушение ст. 971 ГК РФ РЦП совершал не только юридические, но и фактические действия, в том числе по расходованию средств займов со счетов, открытых РЦП, действуя от своего имени, а не от имени доверителя;

в нарушение ст. 125. ГК РФ включил в состав управляющего совета РЦП представителей ФКЦБ России, Минфина России, Минэкономики России и ФСДН России;

использовал на финансирование своей деятельности средства займа ЕБРР е-509 в нарушение договора-поручения от 6 августа 1997 года № 01-2/879 по управлению средствами займа, предусматривавшего безвозмездное исполнение обязательств;

не выполнял принятые на себя обязательства по контролю за расходованием средств на выполнение работ в соответствии с договорами на оказание услуг и по оценке соответствия выполненных работ (услуг) условиям договоров (контрактов) и техническому заданию согласно договору-поручению от 6 августа 1997 года № 01-2/879.

10. РЦП допустил нецелевое расходование средств займов в сумме 4569,7 тыс. долл. США. При выплате 534,6 тыс. долл. США из средств займа МБРР по контракту № ИВС-031 имущественный ущерб государству причинен путем обмана, так как в качестве основания для оплаты был использован акт приемки работ, не предусмотренных техническим заданием.

Предложения

1. В целях сокращения государственного внешнего долга, снижения расходов федерального бюджета, с учетом реального состояния реализации проекта по займу ЕБРР е-509, а также нарушений, допущенных при заключении соглашения, рекомендовать Правительству Российской Федерации провести переговоры с ЕБРР о сокращении займа до суммы фактически использованных средств до настоящего времени.

2. Учитывая многочисленные нарушения, допущенные РЦП при управлении средствами займов МБРР и ЕБРР, рекомендовать Правительству Российской Федерации (в т. ч. Мингосимуществу России и Минфину России) прекратить отношения с РЦП по управлению средствами займов

международных финансовых организаций и принять документ, регламентирующий управление средствами займов.

3. Мингосимуществу России обеспечить:

проведение инвентаризации имущества и нематериальных активов, созданных за счет средств займов МБРР и ЕБРР;

документальное оформление права федеральной государственной собственности на указанное имущество и нематериальные активы.

4. Направить представления по результатам проверки Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, Министру

государственного имущества Российской Федерации Ф. Р. Газизуллину, Министру финансов Российской Федерации М. М. Касьянову, генеральному директору общественно-государственного фонда «Российский центр приватизации» А. А. Радченко.

5. Направить материалы о выявленных нарушениях действующего законодательства в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

6. Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

Х. М. КАРМОКОВ