

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 3 октября 2003 года № 32 (357) “О результатах проверки использования внешних заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов)”:

Утвердить... отчет о результатах проверки.

Направить... представления Счетной палаты Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А.Л. Кудрину, Министру экономического развития и торговли Российской Федерации Г.О. Грефу и Федеральному центру проектного финансирования.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки использования внешних заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов)

Основания для проведения контрольного мероприятия: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.5.2.7.).

Цель контрольного мероприятия

Проверить целесообразность привлечения, эффективность использования, полноту отражения и достоверность учета, а также обслуживание финансовых (несвязанных) иностранных заимствований (кредитов), привлеченных под гарантии Правительства Российской Федерации, определение соответствия действий органов исполнительной власти законодательным и нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросам привлечения и использования финансовых (несвязанных) займов международных финансовых организаций, осуществленных Правительством Российской Федерации в период 1992-2002 годов.

Предмет контрольного мероприятия

Соглашения, контракты, договоры, финансовые, банковские и иные документы; определение их соответствия законодательным и нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросу привлечения и использования финансовых (несвязанных) займов международных финансовых организаций, осуществленных Правительством Российской Федерации в период 1992-2002 годов у Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации,
Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации,
Федеральный центр проектного финансирования.

Срок проведения контрольного мероприятия

Проверка проводилась с 20 января по 29 августа 2003 года.

В результате проверки по вопросам программы контрольного мероприятия выявлено

1. На основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 года № 2851-1 “О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития” Российская Федерация стала членом Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития.

Согласно пункту 3 указанного постановления Правительство Российской Федерации по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации может получать от имени Российской Федерации займы Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР) и ассоциированных с ним организаций и предоставлять гарантии по займам в соответствии с положениями соглашений о займах и гарантиях. Названным постановлением определено, что Минфин России осуществляет от имени Российской Федерации все операции и сделки с Международным валютным фондом (далее - МВФ) и МБРР.

Основным юридическим документом, необходимым для выделения средств на финансирование проектов, является соглашение, подписываемое заемщиком и МБРР, которым определяются требования и условия предоставления кредита.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 1993 года № 1849 “О порядке принятия решений по вопросам заключения международных договоров о предоставлении и получении государственных займов и кредитов”, на ратификацию в Федеральное Собрание Российской Федерации представлялись международные договоры от международных финансовых организаций в случае, когда исполнение таких договоров требовало внесения изменений в ежегодно утверждаемые предельные размеры государственных внешних заимствований. Решения о долговых обязательствах Российской Федерации на основании подписанных соответствующих договоров с МБРР принимались Правительством Российской Федерации самостоятельно, поскольку не выходили за рамки утвержденных лимитов внешних заимствований.

В целях упорядочения организации работы по привлечению и использованию иностранных кредитов, в том числе предоставляемых международными финансовыми организациями, было принято постановление Совета Министров Российской Федерации от 16 октября 1993 года № 1060 “Об организации работы, связанной с привлечением и использованием иностранных кредитов”. По вопросам привлечения кредитов от МВФ Правительство Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации направляли в адрес Директора-распорядителя МВФ соответствующее письмо Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на соответствующий год с приложением заявления о намерении получить кредитные ресурсы МВФ.

Согласно постановлению, предложения о привлечении займов вносятся в Правительство Российской Федерации Минфином России по согласованию с Минэкономки России. Минфину России поручалось представлять Правительству проекты программ заимствований валютных средств за рубежом, а также осуществлять регистрацию подписанных соглашений в Государственной книге внешнего долга Российской Федерации. Кроме того, с целью улучшения организации работы, распоряжением Президента Российской Федерации от 27 мая 1994 года № 263-рп была образована Межведомственная комиссия Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями и “Группой семи”. В дальнейшем название Комиссии было изменено (Межведомственная комиссия по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями).

Положение о Комиссии было утверждено рядом постановлений Правительства Российской Федерации, в том числе постановлениями от 24 февраля 1995 года № 183 и от 24 июля 1998 года № 824. Согласно Положению, Комиссия является постоянным рабочим органом, координирующим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Банка России в рамках сотрудничества Российской Федерации с международными финансово-экономическими организациями.

В целях совершенствования работы по привлечению и использованию займов МБРР было принято отдельное постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 “Об утверждении Порядка работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР”. Данный документ, главным образом, регламентировал процесс отбора инвестиционных проектов для финансирования за счет привлекаемых средств. Инициирование проектов по поддержке структурных преобразований осуществляется Минэкономразвития России и Минфином России. В свою очередь, Минфин России должен был включать одобренные Межведомственной комиссией проекты в проект программы государственных внешних заимствований на соответствующий год и выносить их на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации в установленном порядке.

В ходе проведения данной проверки было установлено, что Межведомственная комиссия по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями прекратила свою деятельность в сентябре 1999 года без принятия каких-либо решений Правительства Российской Федерации. На основании распоряжения Президента Российской Федерации от 5 апреля 2003 года № 160-рп “Об упразднении Межведомственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями” названная Комиссия была упразднена.

2. С момента вступления Российская Федерация является активным заемщиком МВФ. В период 1992-1999 годов Российской Федерацией было заключено 8 соглашений с МВФ о займах для целей проведения социально-экономических реформ и покрытия бюджетного дефицита на сумму 25852 млн. СПЗ или около 34900 млн. долларов США.

Для целей проведения социально-экономических реформ и покрытия бюджетного дефицита Российской Федерацией использовались следующие кредитные механизмы МВФ.

“Резервная доля” и “кредитные доли”. Совет Директоров МВФ 5 августа 1992 года одобрил предоставление Российской Федерации первой кредитной доли резервного кредита в сумме 719 млн. СПЗ на увеличение валютных резервов. По поручению Министерства финансов Российской Федерации 5 августа 1992 года на счет МВФ в Федеральном резервном банке Нью-Йорка было переведено 0,753 млн. СПЗ (или эквивалент 1,085 млн. долларов США) для оплаты комиссии в связи с предоставлением Российской Федерации кредита, которая, по мере использования кредита, подлежала возврату.

На 31 декабря 1992 года Российской Федерацией была использована вся сумма первой кредитной доли резервного кредита в сумме 719 млн. СПЗ, уплачена комиссия в сумме 3,595 млн. СПЗ (5 %) и полностью получена сумма возврата изначально уплаченной комиссии в размере 0,753 млн. СПЗ. Остаток средств в СПЗ на счете Российской Федерации в МВФ (помимо валюты на счетах ЦБ РФ) составил 0,558 млн. СПЗ.

“Договоренности о резервных кредитах стэнд-бай” использовались Российской Федерацией в период 1995-1996 годов на цели поддержания платежного баланса Российской Федерации, укрепления обменного курса рубля и снижения инфляции. Соглашение о резервном кредите предусматривало предоставление финансовых ресурсов МВФ на сумму 4313 млн. СПЗ сроком на 12 месяцев.

Для достижения соглашения с МВФ о выделении финансовых ресурсов Фонда Правительство Российской Федерации направило в адрес Директора-распорядителя МВФ письмо от 14 марта 1995 года № 0782п-П2 “О заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на 1995 год”. В соответствии с процедурами МВФ указанное Заявление было рассмотрено и одобрено Советом Директоров МВФ 11 апреля 1995 года. Финансирование по программе резервного кредитования осуществлялось двумя траншами. В течение 1995 года средства от МВФ поступили в объеме 3594 млн. СПЗ, в течение 1996 года - оставшаяся часть в объеме 719 млн. СПЗ. Предоставленные финансовые средства в объеме 4313 млн. СПЗ были использованы Правительством Российской Федерации в полном объеме в период 1995-1996 годов. Кроме того, Правительство Российской Федерации использовало данный кредитный механизм в июле 1999 года. На основании достигнутой договоренности МВФ одобрил предоставление Российской Федерации денежных средств в объеме 3300 млн. СПЗ. Средства поступили в виде одного транша в сумме 417 млн. СПЗ.

“Механизм расширенного кредитования”. В соответствии с договоренностью, достигнутой между Правительством Российской Федерации и МВФ в марте 1996 года, на основании совместного “Заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год”, направленного в адрес Директора-распорядителя МВФ письмом от 6 марта 1996 года № ВЧ-П22/68, в рамках программы расширенного финансирования Российской Федерации были предоставлены финансовые средства в объеме 6900 млн. СПЗ. Поступление финансовых средств было рассчитано на три года (1996-1998 годы) тремя траншами, а именно: 1996 год - 1869 млн. СПЗ, 1997 год - 1467 млн. СПЗ, 1998 год - 1000 млн. СПЗ (всего - 4336 млн. СПЗ).

Кроме того, в 1998 году Правительство Российской Федерации в рамках программы расширенного финансирования получило одобрение МВФ на кредит в сумме 2313 млн. СПЗ, поступивший в июле 1998 года в сумме 768 млн. СПЗ. Значительное сокращение объема финансирования по линии четвертого займа было вызвано обращением Правительства Российской Федерации в МВФ (письмо от 20 июля 1998 года за подписью Председателя Правительства Российской Федерации С.В. Кириенко).

Таким образом, в период 1996-1998 годов в Российскую Федерацию поступили финансовые средства по линии программы расширенного финансирования на общую сумму 5104 млн. СПЗ.

В определенных случаях МВФ применяет специальные кредитные механизмы. Они различаются по целям, условиям предоставления и стоимости кредитных ресурсов. Специальные кредитные механизмы, в рамках которых осуществляется кредитование, как правило, за счет собственных ресурсов МВФ, включают:

- **“механизм компенсационного и чрезвычайного финансирования”.** Правительство Российской Федерации письмом от 16 июля 1998 года обратилось в МВФ с просьбой о доступе к дополнительным ресурсам Фонда и выделении Российской Федерации дополнительных средств в объеме 2156 млн. СПЗ по линии “механизма компенсационного и чрезвычайного финансирования” вследствие снижения экспортных доходов. Решение о предоставлении ресурсов Фонда по линии “механизма компенсационного и чрезвычайного финансирования” было принято Советом Директоров МВФ 20 июля 1998 года. Распоряжением Президента Российской Федерации от 16 августа 1998 года № 308-рп было одобрено предложение Правительства Российской Федерации и Банка России об использовании средств, полученных в рамках данного кредитного механизма, Банком России для пополнения своих золотовалютных резервов. Таким обра-

зом, финансовые средства в объеме 2156 млн. СПЗ поступили на счет Центрального банка Российской Федерации, открытый в Федеральном резервном банке Нью-Йорка, в полном объеме и были объединены с прочими валютными резервами Банка России;

- **“механизм финансирования системных (структурных) преобразований”**. Правительство Российской Федерации в июне 1993 года обратилось в МВФ с просьбой о предоставлении финансовых ресурсов Фонда по линии “механизма финансирования системных (структурных) преобразований” в объеме 2156 млн. СПЗ. На основании “Заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в 1993 году”, направленного в МВФ письмом от 15 июня 1993 года № 1392п-П4, Совет Директоров принял решение о предоставлении Российской Федерации указанных средств. Средства поступили в полном объеме в виде двух траншей: в 1993 году - 1078 млн. СПЗ и в 1994 году - 1078 млн. СПЗ;

- **“дополнительный резервный механизм”**. В соответствии с заявлением Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 16 июля 1998 года “О политике экономической и финансовой стабилизации” и на основании решения Совета Директоров МВФ от 20 июля 1998 года Российской Федерации были предоставлены финансовые ресурсы Фонда по линии “дополнительного резервного механизма” в объеме 675 млн. СПЗ. В 1998 году распоряжением Президента Российской Федерации от 16 августа 1998 года № 308-рп было одобрено предложение Правительства Российской Федерации и Банка России об использовании средств, полученных в рамках данного кредитного механизма, Банком России для пополнения своих золотовалютных резервов. Таким образом, финансовые средства в объеме 675 млн. СПЗ поступили на счет Центрального банка Российской Федерации, открытый в Федеральном резервном банке Нью-Йорка, в полном объеме и были объединены с прочими валютными резервами Банка России.

Финансовые (несвязанные) займы Международного банка реконструкции и развития могут быть разделены на две категории: моновалютные и мультивалютные. В отношении моновалютных займов процентная ставка составляет LIBOR плюс 0,5 процента. Проценты по второй категории займов определяются на основе “стоимости” квалифицированного заимствования.

Основным юридическим документом, необходимым для выделения средств на финансирование проектов, является соглашение, подписываемое заемщиком и МБРР, которым определяются требования и условия предоставления кредита. Займы МБРР, как правило, подлежат погашению в течение 15-20 лет с предоставлением льготного периода (отсрочка погашения долга) продолжительностью 3-5 лет. На неиспользованную часть займов в качестве платы за резервирование средств начисляются платежи в размере 0,75% от этой суммы (в ряде случаев предоставляется льгота в размере 0,5%). По состоянию на 1 января 2003 года по линии МБРР в период 1992-2002 годов Российской Федерации были предоставлены средства для финансирования 9 несвязанных (финансовых) займов на общую сумму 6320 млн. долларов США.

3. Подписание соглашений с МБРР о привлечении займов предусматривало формирование групп реализации проектов (ГРП), роль которых была возложена на фонды, специально организованные для этих целей. Так, для организационно-технического обеспечения Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов и выполнения других функций, связанных с расходованием средств для целей реформирования отрасли, был образован “Фонд содействия реструктуризации угольной промышленности “Реформа Уголь”. Для организации работы по выполнению Проекта содействия структурной перестройки системы социальной защиты населения (СПИЛ) был образован “Российский фонд социальных реформ”. Группы ре-

лизации проектов должны осуществлять свою деятельность на основании договоров, заключенных с Минфином России и профильными министерствами, ведомствами и другими органами исполнительной власти.

Общая сумма заимствований по соглашениям с МБРР для выполнения указанных проектов составила 83,6 млн. долларов США, из которых на 1 января 2003 года было израсходовано 46,63 млн. долларов США. Следует отметить, что 3 названных инвестиционных займа были, в частности, предназначены для оказания технической помощи в разработке комплекса мер в рамках проектов структурной перестройки угольного сектора, системы социальной защиты населения и региональных финансов, осуществляемых с привлечением финансовых займов МБРР. Необходимо отметить тот факт, что соглашения о двух займах (финансовый заем № 4670-RU и нефинансовый заем № 4059-RU), предназначенных для финансирования проектов, связанных с реформированием угольной отрасли, были подписаны одновременно (28 июня 1996 года).

Финансирование групп реализации проектов по вопросам реформирования угольного сектора экономики и социальной защиты населения продолжится после закрытия финансовых займов: по угольному займу - в течение 2 лет, по социальному займу - в течение 3 лет. При этом следует отметить, что по состоянию на 1 января 2003 года средства, предоставленные МБРР для финансирования двух инвестиционных проектов, включая значительные расходы на содержание этих ГРП, не были освоены в течение длительного времени после закрытия соответствующих финансовых займов. Так, через 7,5 лет после закрытия финансового угольного займа (СЕКАЛ-1), в рамках выполнения вспомогательного инвестиционного проекта, было освоено только 78% средств. После закрытия 30 сентября 2000 года финансовый заем для перестройки системы социальной защиты населения (СПИЛ) по состоянию на 1 января 2003 года был освоен 71% от суммы этого кредита.

4. В период 1992-1998 годов финансирование со стороны МВФ было осуществлено в виде 12 траншей на общую сумму 15542 млн. СПЗ (или около 20982 млн. долларов США), что составило 60 % от объема средств, утвержденных соглашениями о предоставлении средств Фонда и решениями Совета Директоров МВФ.

В соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 августа 1998 года № 308-рп Центральному банку Российской Федерации в августе 1998 года были переданы финансовые средства в объеме 3600 млн. СПЗ, предоставленные Российской Федерации Международным валютным фондом.

Указанные средства были получены по следующим кредитным механизмам:

- механизм компенсационного и чрезвычайного финансирования (CCFF) - 2156 млн. СПЗ;
- механизм расширенного кредитования (EFF) - 768 млн. СПЗ;
- механизм финансирования дополнительных резервов (SRF) - 675 млн. СПЗ.

Перечисленные средства поступили на счет Банка России в Федеральном резервном банке Нью-Йорка № 0210-86498 и были направлены на пополнение валютных резервов Банка России, управление которыми осуществляется на основании “Основных принципов управления валютными резервами Банка России”, утвержденных решением Совета директоров Центрального банка Российской Федерации 21 июня 1996 года (протокол № 30). В августе 1998 года Центральный банк Российской Федерации с согласия МВФ передал финансовые средства, поступившие по линии механизма “расширенного финансирования”, в объеме 768 млн. СПЗ Минфину России. Указанные средства (эквивалент 1017 млн. долларов США) были перечислены на специальный счет Минфина России № 40501840000000000001 в ОПЕРУ-1 Банка России и израсходованы на цели,

предусмотренные Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1998 год”. 12 августа 1998 года была осуществлена конверсия 800 млн. долларов США, и средства в сумме 5012 млн. рублей были направлены на непроцентные расходы федерального бюджета, в том числе: на финансирование национальной обороны и правоохранительной деятельности - 300 млн. рублей, финансирование образования - 200 млн. рублей, на финансовую помощь бюджетам других уровней - 200 млн. рублей, погашение и обслуживание государственного внутреннего долга - 4000 млн. рублей. Денежные средства в сумме 200 и 17 млн. долларов США были направлены 13 и 31 августа 1998 года, соответственно, на обслуживание и погашение государственного внешнего долга.

Сокращение предоставления Российской Федерации средств МВФ в первую очередь было вызвано выполнением не в полном объеме Правительством Российской Федерации программ проведения социально-экономических реформ, которые декларировались в соответствующих заявлениях Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации и были одобрены Советом Директоров МВФ.

В период 1992-2002 годов Правительством Российской Федерации было подписано девять соглашений о финансовых займах МБРР на общую сумму, эквивалентную 6320 млн. долларов США. Первые два соглашения с МБРР по финансовым займам представляли собой так называемые реабилитационные (восстановительные) мультивалютные займы в размере 600 млн. долларов США каждый. Остальные семь займов относятся к моновалютным заимствованиям и связаны с осуществлением мероприятий в различных сферах социально-экономического развития Российской Федерации. Самым крупным кредитом МБРР этой группы являлся третий заем на структурную перестройку экономики (САЛ-III) в размере 1500 млн. долларов США.

В 1997 году Правительством Российской Федерации по соглашению с МБРР было привлечено 4 займа на общую сумму 3000 млн. долларов США, в том числе: два займа на структурную перестройку экономики (САЛ-I, САЛ-II), заем на структурную перестройку системы социальной защиты (СПАЛ), заем на структурную перестройку угольного сектора (СЕКАЛ).

Основным нормативным правовым актом, действующим на тот момент, являлся Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1997 год” № 29-ФЗ, статья 2 которого устанавливала предельный размер государственных внешних заимствований на 1997 год в размере 10900 млн. долларов США. Таким образом, размер заимствований не превысил установленного законом предела.

В то же время, абзац 3 статьи 23 указанного закона предусматривал обязанность Правительства Российской Федерации представлять на ратификацию в Федеральное Собрание Российской Федерации международные договоры, по которым сумма кредита превышает 100 млн. долларов США и решения о согласии на обязательность исполнения которых для Российской Федерации не были приняты на дату вступления в силу названного Федерального закона. Однако каждый из привлеченных в 1997 году займов МБРР многократно превышал установленный законодательством лимит, требующий ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации.

В юридическом заключении по каждому соглашению об этих займах Минюст России отмечал, что соглашения не подлежат ратификации, поскольку данные кредиты были включены в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на 1997 год, утвержденную постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 1997 года № 1612-II ГД. Кроме того, общий объем привлеченных кредитных ресурсов МБРР не превысил предельный уровень внешних заимствований, установленный федеральным бюджетом на 1997 год. Следует отметить, что объемы иностранных заимствований были утверждены Феде-

ральным законом от 26 декабря 1997 года № 154-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в статьи 1 и 2 Федерального закона Российской Федерации “О федеральном бюджете на 1997 год”.

После подписания 6 августа 1998 года соглашения о предоставлении Российской Федерации самого крупного финансового кредита на структурную перестройку экономики (САЛ-III) процесс предоставления финансовых кредитов МБРР прекратился вплоть до 24 апреля 2002 года, когда было подписано соглашение о займе для финансирования проекта реформы региональных финансов. Необходимо отметить многократное сокращение объема данного кредита по сравнению с первоначальной суммой. Соглашениями между Правительством Российской Федерации и МБРР предусматривалось предоставление 8 финансовых займов на стандартных условиях Банка со сроком погашения основной суммы долга в течение 17 лет с отсрочкой начала этих платежей на 5 лет (льготный период). Исключением явился только третий заем на структурную перестройку экономики (САЛ-III), который в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 889 был привлечен на следующих условиях, а именно: со сроком погашения в течение 7 лет и трехлетним льготным периодом.

По классификации Всемирного банка финансовые займы, предоставленные Российской Федерации, делятся на 2 типа: реабилитационные (восстановительные) займы и займы на структурную перестройку.

Большая часть финансовых займов МБРР была предоставлена для осуществления мероприятий по реформированию российской экономики и ее отдельных отраслей. Объемы этого типа заимствований по соглашениям с МБРР в общей сложности составили 5120 млн. долларов США, или 81 % от суммы всех финансовых кредитов этой организации. В отличие от реабилитационных займов, для получения которых было достаточно декларации Правительства Российской Федерации о намерении осуществить действия для достижения экономической стабилизации, связанные со структурной перестройкой экономики займы требовали предоставления МБРР программ конкретных мероприятий по реформированию экономики в целом или ее отдельных секторов.

Второе место по объему заемных средств занимают два соглашения о займах на структурную перестройку угольного сектора российской экономики - 1300 млн. долларов США.

Соглашения о займах на социальную защиту населения и реформирование региональных финансов предусматривали выделение кредитных ресурсов в объемах 800 и 120 млн. долларов США, соответственно.

В процессе использования средств финансовых займов МБРР имели место случаи переноса даты закрытия трех займов и сокращения первоначальной суммы одного займа. Даты закрытия трех займов, предусмотренные соглашениями с МБРР, были перенесены на более поздние сроки: заем на перестройку угольного сектора (№ 4262-RU) - на 2 года, заем на реформирование системы социальной защиты населения (№ 4203-RU) - на 21 месяц, третий заем на структурную перестройку экономики (САЛ-III, № 4382-RU) - на один год. При этом сумма последнего займа была сокращена с 1500 млн. долларов США до 400 млн. долларов США.

В ходе проведения настоящей проверки пункты 5 и 6 программы проверки использования внешних заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов) не рассматривались ввиду того, что выбор коммерческого банка для ведения специального счета, а также заключение контрактов с конечными заемщиками - пользователями кредитных ресурсов МВФ и МБРР не пре-

дусматривались соглашениями о предоставлении финансовых ресурсов названных международных финансовых организаций.

Как уже отмечалось выше, в период 1992-2002 годов Российской Федерацией было получено и использовано финансовых средств МВФ на общую сумму 15542 млн. СПЗ.

Минфином России были использованы средства, полученные от МВФ, в объеме 12765 млн. СПЗ и Центральным банком Российской Федерации - в объеме 2831 млн. СПЗ. Остаток задолженности по финансовым средствам, полученным Минфином России от МВФ, по состоянию на 1 января 2003 года составляет 4767 млн. СПЗ, то есть 80% от квоты Российской Федерации в МВФ. По состоянию на 1 января 2003 года остаток средств Российской Федерации на счете в МВФ составляет 0,876 млн. СПЗ.

Как следует из представленной Минфином России информации, средства траншей МВФ не являлись связанными, после их зачисления на счет Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации они расходовались в соответствии с принципом общего покрытия расходов по направлениям, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, без увязки расходов к доходам федерального бюджета и поступлениям из источников финансирования дефицита федерального бюджета.

В этой связи определить объемы использования средств траншей МВФ в разрезе непроцентных расходов федерального бюджета и обслуживания государственного внешнего долга не представляется возможным.

Необходимо отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 1997 года № 245 “О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации” был издан приказ Минфина России от 24 марта 1997 года № 224 “О создании эффективной системы управления государственным долгом”, которым Главному управлению федерального казначейства Минфина России поручалось организовать обособленный учет всех операций, совершаемых в рамках единой системы управления государственным долгом (пункт 4 приказа).

В распоряжение Банка России, согласно распоряжению Президента Российской Федерации от 16 августа 1998 года № 308-рп, поступили денежные средства, полученные по займам механизма компенсационного и чрезвычайного финансирования (ССФФ) - 2156 млн. СПЗ и механизма финансирования дополнительных резервов (SRF) - 675 млн. СПЗ, на общую сумму 2832 млн. СПЗ, которые были размещены, в соответствии с “Основными принципами управления валютными резервами Банка России”, в инвестиционном портфеле Банка России в относительно долгосрочные и более доходные инструменты международного рынка капиталов, прежде всего, в государственные облигации США и ФРГ. Указанные средства находились в инвестиционном портфеле Банка России до погашения задолженности Банка России перед МВФ.

Платежи процентов осуществлялись ежеквартально на основании графика платежей, согласованного и утвержденного МВФ. В соответствии с этим графиком в 1999 году Банком России досрочно погашена задолженность по механизму SRF (механизм финансирования дополнительных резервов) на общую сумму 675 млн. СПЗ, в 2001 году досрочно погашена задолженность по механизму ССФФ (механизм компенсационного и чрезвычайного финансирования) на общую сумму 2156 млн. СПЗ. В соответствии с утвержденным графиком Банк России произвел последний процентный платеж 11 февраля 2002 года. По состоянию на 1 января 2003 года Банк России полностью рассчитался и погасил свои обязательства перед МВФ.

Сумма платежей федерального бюджета в оплату процентов и комиссии по финансовым кредитам МБРР составила 1419,94 млн. долларов США.

В период с 1993 по 1999 год отмечалось постоянное увеличение объема этих платежей, которые достигли своего максимума - 272,43 млн. долларов США - в 2000 году, после чего было отмечено их сокращение до 142,83 млн. долларов США в 2002 году. Такая тенденция была обусловлена, главным образом, сокращением процентных ставок по моновалютным займам в пределах с 5,7 до 7,05 % в 2000 году до 2,5 - 2,2 % в 2002 году. Процентная ставка по мультивалютным займам, к которым относятся первый и второй реабилитационные займы, практически оставалась на одном уровне, а именно: в пределах 5,57 - 5,12% в 2000 году и 5,03 - 5,11% в 2002 году.

Платежи из федерального бюджета в погашение основной суммы долга по финансовым займам МБРР начали осуществляться с 1998 года нарастающим итогом по истечении 5-летнего льготного периода по всем финансовым кредитам, кроме третьего займа на структурную перестройку (САЛ-III), погашение которого началось через 3 года после вступления его в силу. Общая сумма платежей по состоянию на 1 января 2003 года составила 564,62 млн. долларов США.

В результате сумма задолженности Российской Федерации по финансовым кредитам МБРР сократилась с 5220,0 млн. долларов США до 4655,38 млн. долларов США. Расходы федерального бюджета, связанные с погашением финансовых займов в 2003 году, должны возрасти в связи с окончанием льготного периода, предоставленного МБРР по соглашениям о трех займах в объемах по 800 млн. долларов США каждый, на общую сумму в 2400 млн. долларов США.

Финансовые кредиты МВФ и МБРР зачисляются на счета Главного управления федерального казначейства Минфина России и в соответствии с бюджетной классификацией отражаются в отчетах об исполнении федерального бюджета на соответствующий год по коду источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета 0101 "Получение (использование) кредитов".

В соответствии с графиком погашения основного долга Российской Федерации по финансовым займам МБРР, начиная с 2002 года, происходит увеличение размера ежегодных платежей, обусловленное необходимостью выплат по условию соглашения в погашение третьего займа на структурную перестройку экономики в размере 100 млн. долларов США в год. Впоследствии, начиная с 2006 года, ожидается снижение платежей в связи с тем, что задолженность по САЛ-III должна быть погашена к этому периоду.

Сопоставление осуществленных платежей с предстоящими показывает, что с 2003 года предполагается рост, обусловленный началом погашения после истечения льготного периода трех займов стоимостью в 800 млн. долларов США каждый (перестройка социальной защиты - СПАЛ, угольного сектора - СЕКАЛ-II и экономики - САЛ-II). Кроме того, ожидается двукратное увеличение платежей в погашение задолженности по САЛ-III по сравнению с 2002 годом. Пик платежей по всем финансовым займам придется на 2004 и 2005 годы, когда их сумма должна предположительно составить 501,68 и 501,69 млн. долларов США, соответственно.

5. В рамках действий российской стороны по налаживанию механизмов организации работы по привлечению иностранных кредитных и иных ресурсов в экономику Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 1994 года № 277 при Минэкономике России был образован Федеральный центр проектного финансирования и консультационно-технического содействия (далее - Центр).

В соответствии с данным постановлением Центр должен был осуществлять экспертизу проектных предложений в области международного сотрудничества, в том числе по использованию кредитов, предоставляемых под гарантии Правительства Российской Федерации; выполнять прединвестиционные исследования; являться представителем Правительства Российской Федерации по координации деятельности, направ-

ленной на реализацию оказываемого России консультационно-технического содействия, а также обеспечивать работу Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза (ТАСИС). Минэкономики России поручалось в месячный срок утвердить положение о Центре. По предложению Минэкономики России, для обеспечения деятельности Центра Правительство Российской Федерации выпустило постановление от 24 мая 1995 года № 522 “О подписании соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе на разработку программы заимствования Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития”. Основными целями займа являлись содействие Российской Федерации в разработке предложений по будущим проектам МБРР и укрепление организационных возможностей для управления потоком внешней помощи.

Часть средств займа предусматривалось использовать для финансирования деятельности Федерального центра проектного финансирования и консультационно-технического содействия и других государственных учреждений для целей управления и координации деятельности, финансируемой из внешних источников. Заем в размере, эквивалентном 40 млн. долларов США, вступил в силу 2 января 1996 года с датой закрытия 31 декабря 1998 года. Однако необходимые действия по созданию Центра и обеспечению его деятельности органами исполнительной власти Российской Федерации не были предприняты.

В итоговом документе переговоров с делегацией Всемирного Банка по вопросам выполнения проектов МБРР в феврале 1996 года в Москве был зафиксирован неудовлетворительный рейтинг реализации “Проекта развития портфеля проектов”. Такая оценка Банка была мотивирована тем, что “вскоре после одобрения займа директор Центра был освобожден от занимаемой должности, и Правительством было принято решение о реорганизации Центра в качестве акционерного общества, находящегося полностью в собственности государства”.

В документе подчеркивалось, что смена руководства и правового статуса Центра привели к задержке реализации проекта на один год и необходимости осуществления платежей из федерального бюджета в размере 300 тыс. долларов США (расчетно) за резервирование 40 млн. долларов США. Минэкономики России было поручено решить вопросы, связанные с ликвидацией Федерального центра проектного финансирования и консультационно-технического содействия при Министерстве экономики Российской Федерации.

Впоследствии, в целях открытия финансирования Правительство Российской Федерации постановлением от 2 июня 1995 года № 545 одобрило предложение Минэкономики России и Госкомимущества России о создании Федерального центра проектного финансирования (далее по тексту - ФЦПФ). Функции ФЦПФ, в отличие от Центра проектного финансирования и консультационно-технического содействия, были ограничены сотрудничеством с международными финансовыми организациями. Так, ФЦПФ должен осуществлять работу по подготовке и реализации проектов, предусмотренных соглашениями Российской Федерацией с этими организациями.

Соглашение о займе для финансирования “Проекта развития кредитного портфеля” вступило в силу 2 января 1996 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 года № 1249 “Об утверждении Соглашения между Российской Федерацией и МБРР для финансирования “Проекта развития кредитного портфеля”. В дальнейшем, на основании этого постановления Правительства Российской Федерации, был подписан договор поручения между Минфином России, Минэкономики России и ФЦПФ о порядке расходования средств займа, в соответствии с которым ФЦПФ предоставлялось право расходования средств займа от имени Минфина России. Договор предусматривал, что реализация Проекта осуществляется ФЦПФ,

“который должен образоваться из средств займа “Возобновляемый денежный фонд подготовки проектов” для финансирования подготовки проектов” (далее - Фонд).

Минфин России должен был передать ФЦПФ денежные средства в сумме эквивалентной 40 млн. долларов США сроком до 31 декабря 1998 года, из которых 25 млн. долларов США предназначались для формирования “Возобновляемого денежного фонда подготовки проектов”, 15 млн. долларов США выделялись на вспомогательные цели проекта, а именно: подготовку кадров, закупку оборудования, ремонт здания ФЦПФ. Контроль за целевым использованием средств Фонда был возложен на Минэкономики России и Минфин России.

Первоначально, в соответствии с соглашением о займе с МБРР, его закрытие было запланировано на 31 декабря 1998 года. В связи с тем, что средства не были полностью освоены к запланированной дате, закрытие займа несколько раз переносилось на более поздние сроки, и, в итоге, было продлено до 31 мая 2003 года. Следует отметить, что, несмотря на продление периода действия займа на четыре года, по состоянию на 1 июля 2003 года из 40 млн. долларов США было освоено только 28,37 млн. долларов США, или 70,9% от общего объема. В части займа, предназначенного для подготовки проектов в сумме 25 млн. долларов США (средства Фонда), на 1 июля 2003 года было освоено 19,14 млн. долларов США, или 76,6 % от первоначальной суммы Фонда.

В соответствии с договоренностью российской стороны и МБРР 9 января 2002 года размер Фонда был сокращен на 2 млн. долларов США, 22 июля 2002 года - на 1,6 млн. долларов США, к 14 февраля 2003 года - еще на 1,7 млн. долларов США и к 15 февраля 2003 года составлял 19,7 млн. долларов США.

Письмом заместителя Министра финансов Российской Федерации С.И. Колотухина от 3 июня 2002 года руководство Всемирного Банка было информировано о намерении закрыть заем для финансирования проекта кредитного портфеля 31 мая 2003 года. Согласие Всемирного банка было получено 22 июня 2002 года. Таким образом, российская сторона отказалась от использования части займа, предназначенной для финансирования работ по подготовке проектов МБРР, в размере 5,3 млн. долларов США.

Основную часть заемных средств ФЦПФ использовал для подготовки инвестиционных проектов в рамках портфеля проектов МБРР. Участие ФЦПФ в работе по привлечению и использованию финансовых займов МБРР было связано, в основном, с осуществлением мониторинга трех проектов: “Содействие структурной перестройки угольной промышленности” - № 4059-RU, “Техническое содействие структурной перестройки системы социальной защиты населения (СПИЛ)” - № 4234-RU, “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне” - № 4428-RU.

Мониторинг предусматривает получение и обработку квартальных отчетов групп реализации указанных трех проектов и направление в Минфин России и Минэкономики России обобщенных отчетов о ходе выполнения проектов. Одной из основных задач этих проектов было оказание органам исполнительной власти технической помощи в выполнении условий соглашений с МБРР о предоставлении Российской Федерации финансовых займов на структурную перестройку.

По заявке Минтруда России из средства Фонда осуществлялось финансирование только одного проекта - структурной перестройки системы социальной защиты населения (СПИЛ). В период 1997-1998 годов на эти цели было израсходовано 395 тыс. долларов США, в том числе 156 тыс. долларов США - на закупку товаров и 239 тыс. долларов США - на оплату консультационных услуг. Финансирование этих работ было санкционировано Наблюдательным советом ФЦПФ (протокол № 10 от 29 мая 1997 года). Во исполнение данного решения Совета был подписан согласованный с Минфином России, Минэкономики России и Всемирным Банком договор финансирования между ФЦПФ и

Минтруда России от 30 июня 1997 года. В рамках этого договора ФЦПФ осуществлял оплату работ по выполнению условий предоставления финансового займа МБРР на структурную перестройку системы социальной защиты населения в объеме 800 млн. долларов США.

Подготовка угольного проекта и проекта региональных финансов осуществлялась за счет средств самих займов.

В 2001 году ФЦПФ израсходовал 9730 долларов США на исследование бюджетной эффективности угольных займов (двух финансовых займов в размере 500 и 800 млн. долларов США и одного инвестиционного займа в размере 25 млн. долларов США).

6. Государственная книга внешнего долга Российской Федерации ведется с 1 ноября 1994 года в Минфине России.

По каждой категории привлеченного после указанной даты финансового займа в Книге имеется бланк “Регистрационная запись” с присвоенным номером и краткими данными о механизме финансирования МВФ или соглашения с МБРР (сумма займа; даты его подписания, вступления в силу, закрытия; порядок и размеры ежегодных платежей в погашение, а также порядок уплаты процентов и комиссий). Каждая регистрационная запись в качестве приложения имеет копию соответствующего соглашения с МВФ или МБРР. Собрание томов под рубрикой “Государственная книга внешнего долга Российской Федерации” содержит набор указанных документов по всем видам финансовых займов международных финансовых организаций.

По своей сути Государственная книга внешнего долга фактически является инструментом регистрации и архивного хранения копий соглашений с МВФ и МБРР в их первоначальном виде, поскольку в ней не находят отражения изменения в суммах займов и сроков их закрытия, происшедших в ходе использования заемных средств.

Перечень оформленных актов

1. Акт проверки использования заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов, полученных от Международного валютного фонда) в Министерстве финансов Российской Федерации (КМ-435/06-2 от 15 апреля 2003 года на 26 л. без приложений). Акт подписан руководителем Департамента международных финансовых отношений и управления внешним долгом Н.В. Гавриловым без замечаний.

2. Акт проверки использования заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов, полученных от Международного банка реконструкции и развития) в Министерстве финансов Российской Федерации (КМ-431/06-2 от 15 апреля 2003 года на 35 л. без приложений). Акт подписан руководителем Департамента международных финансовых отношений и управления внешним долгом Н.В. Гавриловым без замечаний.

3. Акт проверки использования заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов) в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации (КМ-906/10-6 от 23 июля 2003 года на 19 л. с приложениями на 10 л.). Акт подписан руководителем Департамента программ развития экономики и сотрудничества с международными финансовыми организациями С.В. Ганеевой без замечаний.

4. Акт проверки использования заимствований федерального бюджета у международных финансовых организаций (в части несвязанных кредитов) в ОАО “Федеральный центр проектного финансирования” (КМ-1083/06-2 от 29 августа 2003 года на

12 л. без приложений). Акт подписан генеральным директором А.Т. Шамриным без замечаний.

Выводы

1. В период 1992-2002 годов Российской Федерацией, в рамках проведения структурных и социально-экономических реформ, было заключено 17 соглашений на общую сумму 41220 млн. долларов США, в том числе:

по соглашениям с МВФ - на общую сумму 34990 млн. долларов США;

по соглашениям с МБРР - на общую сумму 6320 млн. долларов США.

2. В период 1992-2002 годов Российская Федерация использовала финансовые средства, предоставленные МВФ и МБРР, на основании заключенных соглашений, на общую сумму 26121 млн. долларов США, в том числе:

по соглашениям с МВФ - на общую сумму 20982 млн. долларов США;

по соглашениям с МБРР - на общую сумму 5139 млн. долларов США.

3. В период 1992-2003 годов проводилось многократное сокращение предоставления финансовых средств, как по линии МВФ, так и по линии МБРР, что составило в общей сумме 15099 млн. долларов США, или 36 % от предоставленных финансовых средств.

4. Основаниями для сокращения предоставления кредитных средств МВФ и МБРР, прежде всего, явились: отсутствие стратегии Правительства Российской Федерации по проведению структурных и социально-экономических реформ; медленные темпы проведения Правительством Российской Федерации структурных и социально-экономических реформ; неудовлетворительные рейтинги проектов, устанавливаемые соответствующими оценочными миссиями МВФ и МБРР, по проведению структурных и социально-экономических реформ в Российской Федерации; продление сроков закрытия проектов, финансируемых за счет средств МБРР.

5. Оценочно, расходы федерального бюджета по выплате комиссии за резервирование средств, предоставленных МБРР в период 1992-2002 годов по несвязанным (финансовым) кредитам, составили около 2,5 млн. долларов США.

6. Финансирование групп реализации проектов по вопросам реформирования угольного сектора экономики и системы социальной защиты населения продолжится после закрытия финансовых займов: по угольному займу в течение 2 лет и социальному займу - в течение 3 лет.

При этом следует отметить, что по состоянию на 1 января 2003 года средства, предоставленные МБРР для финансирования двух инвестиционных проектов, включая значительные расходы на содержание этих ГРП, не были освоены в течение длительного времени после закрытия соответствующих финансовых займов.

7. Длительные сроки реализации займов МБРР делают их использование менее эффективным, что отвлекает часть средств, в том числе и на содержание ГРП, каждый дополнительный год функционирования которых обходится федеральному бюджету приблизительно в 3 млн. долларов США.

8. Со стороны Минфина России не принимались практические меры по эффективному использованию займов МБРР в намеченные сроки. Группы реализации проектов, в силу их статуса, также не сумели повлиять на этот процесс.

9. Слабая работа по реализации проектов международных финансовых организаций связана также с тем, что со стороны Минфина России, как заемщика средств, не принимались своевременные меры по повышению качества управления и координации портфеля проектов.

10. Отсутствуют расчеты, насколько займы международных финансовых организаций стали инструментом достижения структурных и социально-экономических целей, так как методика оценки экономической эффективности работы с займами МБРР до настоящего времени не принята.

11. Федеральным центром проектного финансирования не в полной мере реализованы положения постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 1994 года № 277 “Об организации работы с иностранными инвестициями и консультационно-техническом содействии” в части проведения анализа и мониторинга реализации проектов, финансируемых за счет средств международных финансовых организаций. ФЦПФ в период 1992-2002 годов проводил мониторинг и осуществлял анализ проектов, в основном, финансируемых МБРР по линии связанных кредитов.

12. Определить объемы использования средств траншей МВФ в разрезе непроцентных расходов федерального бюджета и обслуживания государственного внешнего долга не представляется возможным вследствие того, что Главным управлением федерального казначейства Минфина России не организован обособленный учет всех операций, совершаемых в рамках единой системы управления государственным долгом, как это предусматривалось постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 1997 года № 245 “О единой системе управления государственным долгом Российской Федерации” и приказом Минфина России от 24 марта 1997 года № 224 “О создании эффективной системы управления государственным долгом”.

13. Государственная книга внешнего долга Российской Федерации представляет собой перечень регистрационных документов архивного хранения, а именно: копий соглашений Российской Федерации, заключенных с МВФ и МБРР, в их первоначальном виде, без отражения данных, внесенных в эти соглашения в части изменения сумм заимствований и сроков их закрытия; произведенных Российской Федерацией выплат в пользу МВФ и МБРР, уменьшающих долговые обязательства Российской Федерации перед этими международными финансовыми организациями, что влечет за собой невыполнение требования статьи 121 “Государственная долговая книга Российской Федерации, государственная долговая книга субъекта Российской Федерации, муниципальная долговая книга” Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Предложения

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

2. Направить представление по результатам проверки в Министерство финансов Российской Федерации и Федеральный центр проектного финансирования.

3. Направить информационное письмо в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. О. ШОХИН