

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 июля 2001 года № 29 (265) “О результатах проверок соответствия программ государственных внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций решению приоритетных социально-экономических задач”:

С учетом замечаний утвердить отчет о результатах проверок.

С учетом обсуждения направить по результатам проверок представление Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации, Минфину России, Минэкономразвития России, ФКЦБ России.

Направить по результатам проверок отчет в Совет Федерации, Государственную Думу.

Направить отчет с приложением акта проверки в Администрацию Президента Российской Федерации и Минюст России.

ОТЧЕТ

по результатам проверок соответствия программ государственных внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций решению приоритетных социально-экономических задач

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 г. (п. 3.3.19) и 2001 г. (п.п. 1.6.80, 1.6.80.3, 1.6.80.4, 1.6.80.5, 1.6.80.7).

Цель проверки

Проверка соответствия программ государственных внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций решению приоритетных социально-экономических задач в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, а также хода реализации и целевого использования средств займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) для финансирования проектов, реализуемых в рамках этих программ:

- “Правовая реформа” (заем МБРР № 4035-RU);
- “Проект развития стандартизации” (заем МБРР № 3961-RU);
- “Проект развития системы государственной статистики” (заем МБРР № 4468-RU);
- “Проект развития рынка капитала” (заем МБРР № 4029-RU).

Объекты проверки

- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (Департамент взаимодействия с международными финансовыми и экономическими организациями);
- Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии;
- Государственный комитет Российской Федерации по статистике;
- Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг Российской Федерации;
- Консультационно-внедренческая фирма “Интерстандарт”;
- Фонд “Бюро экономического анализа”;
- Российский фонд правовых реформ;
- Фонд “Центр развития фондового рынка”.

Проверяемый период

1998 - 2000 гг.

Сроки проведения проверки

Проверка проводилась с 27 ноября 2000 г. по 27 апреля 2001 г.

Предмет проверки

Представленные в ходе проверки первичные и договорные документы (копии указанных документов), справочные, расчетные и финансово-статистические материалы, сведения информационного и объяснительного характера, нормативные положения и другие документы, связанные с разработкой, выполнением и оценкой результатов использования кредитных ресурсов международных финансовых организаций.

Перечень документов, использованных при проведении проверок, приведен в Приложении I (приложения в Бюллетене не публикуются).

По результатам проверки оформлены акты

1. Акт проверки соответствия программы внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций решению приоритетных социально-экономических задач в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации (от 28 февраля 2001 года № КМ-06-151). Акт подписан Первым заместителем Министра экономического развития и торговли Российской Федерации Э. С. Набиуллиной, и. о. руководителя Департамента взаимодействия с международными финансовыми и экономическими организациями С. В. Ганеевой и заместителем руководителя Департамента взаимодействия с международными финансовыми и экономическими организациями П. К. Максименко без замечаний.

2. Акт проверки состояния реализации проекта и целевого использования средств займа МБРР № 4035-RU “Правовая реформа” в Российском фонде правовых реформ (от 3 мая 2001 года № КМ-06-540). Акт подписан заместителем Директора Российского фонда правовых реформ Н. Д. Шевченко, финансовым директором Российского фонда правовых реформ О. Ю. Сазановым и главным бухгалтером Российского фонда правовых реформ И. А. Рыбниковой без замечаний.

3. Акт проверки привлечения и использования средств займа МБРР № 4029-RU в Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации (от 20 марта 2001 года № КМ-06-325). Акт подписан Председателем Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации И. В. Костиковым и Главным бухгалтером Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации Я. С. Ломакиной без замечаний.

4. Акт проверки привлечения и использования средств займа МБРР № 4029-RU в Фонде “Центр развития фондового рынка” (от 21 марта 2001 года № КМ-06-326). Акт подписан Директором Фонда “Центр развития фондового рынка” Д. Н. Семенякой, Главным бухгалтером Фонда “Центр развития фондового рынка” В. А. Тимофеевой и заместителем Директора Фонда “Центр развития фондового рынка” Т. В. Номан с замечаниями на 1 листе (учтены при составлении отчета).

5. Акт проверки целесообразности привлечения и целевого использования средств МБРР, предоставленных для развития системы статистики в Государственном комитете Российской Федерации по статистике (от 4 апреля 2001 года № КМ-06-386). Акт подписан Первым заместителем Председателя Госкомстата России А. Е. Суриновым без замечаний.

6. Акт проверки целесообразности привлечения и целевого использования средств МБРР, предоставленных для развития системы статистики в Фонде “Бюро экономического анализа” (от 4 апреля 2001 года № КМ-06-387). Акт подписан заместителем Директора Фонда “Бюро экономического анализа” С. Н. Лавровым и Финансовым директором Фонда “Бюро экономического анализа” И. Ю. Ивановой без замечаний.

7. Акт проверки целевого использования займа МБРР по проекту “Развитие стандартизации” в Госстандарте России и консультационно-внедренческой фирме “Интерстандарт” (от 10 мая 2001 г. № КМ-06-596). Акт подписан Председателем Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии Г. П.

Ворониным и Директором консультационно-внедренческой фирмы “Интерстандарт” А. М. Тривайло без замечаний.

Проверкой установлено

1. В 1991 году Российская Федерация стала членом Европейского банка реконструкции и развития (далее - ЕБРР), в 1992 году вступила в Международный валютный фонд (далее - МВФ), а также присоединилась к группе Всемирного банка - Международному банку реконструкции и развития (МБРР).

В соответствии с уставными функциями МВФ предоставляет кредитные ресурсы только в виде финансовых займов, средства которых могут расходоваться заемщиком на любые цели. Выделение кредитов происходит только после достижения договоренности с правительством и центральным банком страны о выполнении согласованной с МВФ программы мероприятий, направленных на оздоровление ситуации в кредитно-денежной, бюджетной сфере и в области внешнеэкономического регулирования.

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) выделяет финансовые кредиты как на поддержку бюджета под программы осуществления структурных реформ экономики в целом, так и ее отдельных секторов, а также финансирует конкретные проекты (нефинансовые кредиты) по развитию инфраструктуры, реформированию органов государственного управления и социальной защиты населения. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) выделяет кредитные ресурсы исключительно под выполнение инвестиционных проектов, в том числе путем вложения средств в акции предприятий.

За период с 1992 по 2000 год общий объем заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций (МФО) составил 26,1 млрд. долл. США. Основную часть составляют финансовые кредиты МВФ в сумме 18,2 млрд. долл. США, или 70 % от общей суммы кредитов этих организаций. Объем заимствований у МБРР за эти годы составил 7,6 млрд. долл. США и у ЕБРР - 0,3 млрд. долл. США.

Финансовые кредиты Всемирного банка составили 4,6 млрд. долл. США, или 60,0 % от общей суммы займов МБРР (7,6 млрд. долл. США). Объем инвестиционных займов МБРР, предназначенных для финансирования реальной экономики, составляет 3,0 млрд. долл. США и ЕБРР - 0,3 млрд. долл. США, или 12,6 % от общей суммы привлеченных средств МФО.

Подготовку проектов осуществляют, как правило, иностранные специалисты. Другой спецификой деятельности международных финансовых организаций в России является осуществление координации и управления инвестиционными проектами силами групп реализации проектов (далее - ГРП). Управлением большей частью проектов (17 проектов) занимаются некоммерческие фонды, специально созданные для этих целей; 12 проектов реализуют структурные подразделения в составе курирующих министерств и ведомств; управлением 5 проектов занимаются государственные предприятия, консультационные фирмы и другие юридические лица.

2. Рассмотрение хода реализации инвестиционных проектов показывает, как правило, отставание от установленных графиков использования средств, предназначенных для финансирования основных компонентов проектов.

Это отрицательно сказывается на практической значимости проектов (ввод нового оборудования, технологий и т. д.), а также приводит к необходимости выплачивать Всемирному банку комиссии за обязательства на сумму зарезервированных средств.

Финансовый кризис августа 1998 года особенно тяжело отразился на ходе реализации проектов в регионах и городах России - получателях кредитов. Платежи по обслуживанию и погашению займов в долларовом эквиваленте в размерах, не предусмотренных бюджетами различных уровней, привели к свертыванию программной деятельности и к отказу от значительной части кредитных ресурсов международных финансовых организаций.

Кроме того, в 1999 году Всемирный банк пересмотрел свою стратегию сотрудничества с Российской Федерацией. Пересмотр был основан на комплексной оценке обстановки в стране, включая масштабы распространения коррупции, ухудшение условий жизни населения и, связанное с этим, широкое распространение таких социальных болезней как туберкулез и СПИД. Совокупность этих факторов, по оценке Всемирного банка, создавали угрозу его финансовым интересам и репутации. Исходя из этого, основное направление использования средств идет на финансирование органов государственного управления и борьбу с социальными болезнями.

3. Рассмотрение портфеля проектов в целом позволяет сделать вывод о том, что наблюдается значительное распыление средств по большому числу несвязанных между собой проектов.

Во многом это явилось следствием того, что у России нет единой национальной стратегии привлечения средств, и программы заимствований в известной степени формировались в соответствии со стратегическими и тактическими целями МФО и инициативами отдельных министерств и ведомств.

Одновременно с этим следует отметить наличие значительного временного разрыва между датами принятия ежегодного закона о федеральном бюджете и Программой государственных внешних заимствований на соответствующий год (или не утверждения такой программы).

Так, представленная 6 декабря 1999 года Правительством Российской Федерации доработанная Программа государственных внешних заимствований на 1999 год не была утверждена Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, то есть не была выполнена ст. 104 Федерального закона от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год”. Однако это не повлекло за собой каких-либо изменений в процессе привлечения и использования кредитных средств МФО. Кроме того, проектом Программы предусматривалось привлечение в 1999 году 7 новых займов на общую сумму 691,0 млн. долл. США, включенных в последствии в Программу государственных внешних заимствований на 2000 год, также утвержденную в качестве приложения к закону о федеральном бюджете на 2000 год со значительной временной задержкой. Таким образом, утверждение программ заимствований происходило уже в ходе их реализации, в соответствии с планами использования кредитов (займов), которые были разработаны до принятия закона о федеральном бюджете.

Решение о включении проектов в проект Программы внешних заимствований принимается Межведомственной комиссией по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями (далее - МВК), которая выносит доработанный проект на рассмотрение палат Федерального Собрания Российской Федерации.

4. В соответствии с действующим законодательством, объемы и приоритеты заимствований, а также отраслевая структура и типы займов, определяются программами внешних заимствований Российской Федерации у конкретной международной организации. Проект программы разрабатывается Минэкономики России, Минфином России совместно с Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПФ). Программа внешних заимствований должна основываться на Федеральной инвестиционной программе и среднесрочной программе экономических реформ и развития российской экономики, утвержденной Правительством Российской Федерации. Программа заимствований передается на рассмотрение и утверждение Межведомственной комиссии по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями. Комиссия была образована на основании распоряжения Президента Российской Федерации от 27 мая 1994 г. № 263-рп. Согласно Положению о МВК (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 824), комиссия является постоянно действующим органом. Заседания МВК должны проводиться на регулярной основе не реже одного раза в квартал и оформляться

протоколами. Однако в настоящее время (с апреля 2000 года) заседания комиссии не проводятся.

5. Федеральные органы исполнительной власти самоустранились от работы по подготовке проектов. Так, анализируя участие представителей Минэкономки России в работе МВК, обращает на себя внимание тот факт, что в число постоянных членов МВК в 1997 году представители данного Министерства не входили, участвуя в заседаниях только в качестве приглашенных.

На двух заседаниях МВК, проведенных в 1999 году, сотрудники данного Министерства вообще отсутствовали, в том числе 22 апреля 1999 года, когда происходило обсуждение плана подготовки новых проектов МБРР и состава Программы государственных внешних заимствований на 2000 год (протокол № 2). Фактически все вопросы, связанные с привлечением и реализацией займов МБРР, были подготовлены и представлены сотрудниками ОАО “Федеральный центр проектного финансирования”¹.

В 2000 году заседания постоянной рабочей группы МВК России по сотрудничеству с МФО не проводились, вследствие чего Минэкономки России прекратило в установленном порядке направлять доклады в Межведомственную комиссию о ходе реализации проектов, осуществляемых с привлечением средств МБРР.

6. Минэкономразвития России по поручению Правительства Российской Федерации от 5 октября 2000 г. № ХВ-П13-27567 разработало на основании подготовленной Счетной палатой Российской Федерации аналитической записки “Основные проблемы эффективного использования средств займов МБРР” Порядок оценки эффективности инвестиционных проектов и проектов технической помощи, финансируемых за счет средств займов МБРР.

Указанный выше документ был направлен на рассмотрение заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину. Однако до настоящего времени решение по данному вопросу не было принято.

7. Участие России в Черноморском банке торговли и развития (далее - ЧБТР) осуществляется на основе постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 г. № 1073. Уставный капитал Банка определен в размере 1,35 млрд. долл. США, в том числе доля России составляет 16,5 % (расчетно - 220 млн. долл. США). Главными направлениями деятельности Банка в регионе являются финансирование проектов в таких областях как энергетика, транспорт, промышленность, а также кредитование торговых операций.

На Минэкономки России возлагалась обязанность совместно с МВЭС России и при участии МИД России вносить в Правительство Российской Федерации предложения о мерах государственной поддержки инвестиционных проектов по линии ЧБТР. Общее руководство по вопросам участия России в ЧБТР осуществлялось МВК, которая для этих целей сформировала Рабочую группу по обеспечению участия Российской Федерации в Черноморском банке торговли и развития. В связи с прекращением деятельности Комиссии Рабочая группа ЧБТР в этом составе практически не действовала.

Отмечено медленное развертывание деятельности ЧБТР. Так, Совет директоров ЧБТР утвердил первый бизнес-план на период 1999-2000 годов, приоритетами которого являются финансирование экспорта, поддержка малых и средних проектов в сферах сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности. В декабре 1999 года было подписано первое кредитное соглашение ЧБТР по проекту расширения пропускной способности Трансбалканского газопровода для экспорта российского природного газа в балканские страны и Турцию общим объемом 78 млн. долл. США, из которого для России

¹ До 29.03.99 г. - ЗАО “Федеральный центр проектного финансирования”. Согласно представлению Счетной палаты Российской Федерации, необходимо привести в соответствие с действующим законодательством учредительные документы ЗАО “Федеральный центр проектного финансирования” и преобразовать его в открытое акционерное общество.

была открыта кредитная линия на сумму 10 млн. долл. США. Минэкономики России было поручено определить список проектов, для реализации которых можно было привлечь кредиты Всемирного банка, и представить их на утверждение Межведомственной рабочей группе, обеспечивающей участие Российской Федерации в ЧБТР. Это поручение не было выполнено. Таким образом, Российская Федерация не получает практической отдачи от своего участия в ЧБТР, соответствующей ее доле уставного капитала этой организации.

8. В 1991 году в нашей стране начала осуществляться Программа технического содействия Европейского союза (ЕС) ТАСИС. Российская Федерация является самым крупным получателем технического содействия в рамках данной программы. В период с 1991 по 1999 год из бюджета ТАСИС было выделено на безвозмездной основе 2048 млн. евро, при этом доля средств для финансирования через национальные программы составила 1,5 млрд. евро. Фактически Программа технического содействия требует определенных затрат российской стороны, связанных с разработкой заявок на проекты, их технико-экономическое обоснование, а также обеспечение деятельности иностранных консультантов. Начиная с 1991 года, в России было реализовано свыше 780 проектов ТАСИС. Наибольший объем средств был выделен на финансирование проектов в следующих областях: ядерная безопасность - 316,8 млн. евро; поддержка предприятий (приватизация) - 308,7 млн. евро; развитие людских ресурсов (подготовка и переподготовка кадров) и социальная защита населения - 296,7 млн. евро. Кроме того, в рамках ТАСИС выполняется ряд специализированных подпрограмм малых проектов (до 500 проектов в год).

Необходимо отметить, что при реализации программ ТАСИС основной объем средств фактически расходовался на оплату услуг экспертов и консультантов из самих стран - членов Европейского союза, с выделением лишь малой доли бюджета ТАСИС на закупку оборудования или оплату услуг российских экспертов. Действующие правила и процедуры, связанные с выделением ресурсов в рамках ТАСИС отличаются значительной сложностью, что приводит к крайне медленному процессу оформления заявок на проекты, их отбору и формированию ежегодных программ и рассмотрению их Комиссией ЕС. Окончательное решение Комиссии о финансировании проектов не всегда основано на их объективной оценке. Длительный процесс рассмотрения заявок на получение технического содействия до начала реализации проектов нередко приводит к снижению или потере их актуальности.

Координацию сотрудничества с ЕС по вопросам стратегического характера осуществляет Правительственная комиссия Российской Федерации по сотрудничеству с ЕС. Вопросы получения и распределения международной технической помощи выполняет Комиссия по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации.

Сокращение (в 1999 году ассигнования были сокращены с 190 млн. евро до 95 млн. евро) и переориентация программы ТАСИС для России является политическим жестом, поскольку экономический эффект от программы был ограниченным. В определенной степени недостаточная эффективность работы Бюро по использованию консультационно-технического содействия ЕС при Минэкономики России, которая привела к ослаблению роли Российской стороны в формировании и выполнении программы ТАСИС, объясняется тем, что ЕС частично осуществлял софинансирование деятельности Бюро, включая оплату труда российских сотрудников, работа которых также оплачивалась (правда, в гораздо меньшем объеме) из федерального бюджета. Таким образом, имел место "конфликт интересов", который не был разрешен ни Минэкономики России, ни Минэкономразвития России вплоть до момента расформирования Бюро в августе 2000 года.

Подобные изменения во взаимоотношениях России и ЕС явились следствием ослабления контроля за формированием и ходом реализации программы ТАСИС со стороны Минэкономики России, а также отсутствия преемственности при передаче функций Минэкономразвития России.

Российскими органами управления ТАСИС, прежде всего Минэкономки России, не была создана действенная система координации работы по этой программе с техническим содействием других международных организаций, включая Программу развития ООН (ПРООН), Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), что явилось следствием распыления этих функций между различными подразделениями Министерства. Российской стороной не были организованы проведение систематического контроля за ходом реализации программ и проектов, осуществляемых в рамках ТАСИС, оценка их практических результатов.

9. В связи с изменением в 1999 году стратегии Всемирного банка по сотрудничеству с Российской Федерацией и предоставлением средств в основном на финансирование органов управления проведены проверки эффективности и целесообразности расходования средств кредитов (займов) международных финансовых организаций в рамках реализации следующих проектов:

- “Правовая реформа” (заем МБРР № 4035-RU в размере 58,0 млн. долл. США);
- “Проект развития стандартизации” (заем МБРР № 3961-RU в размере 24,0 млн. долл. США);
- “Проект развития системы государственной статистики” (заем МБРР № 4468-RU в размере 30,0 млн. долл. США);
- “Проект развития рынка капитала” (заем МБРР № 4029-RU в размере 55,0 млн. долл. США).

10. Проверка состояния реализации проекта и целевого использования средств займа МБРР 4035-RU “Правовая реформа” в Российском фонде правовых реформ.

Соглашение между Российской Федерацией (Заемщик) и МБРР о займе 4035-RU на финансирование проекта “Правовая реформа” было подписано 21 июня 1996 года и 27 июля 1996 года было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 890 “Об утверждении Соглашения между Российской Федерацией и МБРР о займе для финансирования мероприятий в рамках правовой реформы в Российской Федерации”. Однако следует отметить, что до настоящего времени не имеется нормативно-правовых актов органов государственной власти, в которых была бы отражена концепция правовой реформы в Российской Федерации и конкретные результаты, которые должны быть получены по итогам ее осуществления.

Общая цель проекта “Правовая реформа” была определена Правительством Российской Федерации и МБРР как совершенствование правовой системы России в областях, имеющих ключевое значение для эффективного функционирования рыночных институтов.

Заем 4035-RU на финансирование проекта “Правовая реформа” был объявлен МБРР вступившим в силу 9 сентября 1996 г., его закрытие по условиям Соглашения планировалось 30 июня 2000 г., с завершением всех операций по Проекту к 31 декабря 2000 года.

С учетом обращения Минфина России Международный банк реконструкции и развития уведомлением от 30 ноября 2000 г. “О продлении срока закрытия Займа 4035-RU” установил 30 июня 2002 года в качестве более поздней даты закрытия Займа.

Согласно договору от 8.10.96 г. между Минфином России и Российским фондом правовых реформ “Об использовании средств Займа № 4035-RU МБРР на финансирование проекта “Правовая реформа”, непосредственное осуществление Соглашения о Займе 4035-RU от 21 июня 1996 г. между Российской Федерацией и МБРР было возложено на Российский фонд правовых реформ (далее - РФПР).

Для обеспечения деятельности РФПР каждый учредитель (Администрация Президента Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации и Российская академия наук) осуществил целевой взнос в размере 10 миллионов неденоминированных рублей. Администрацией Президента Российской Федерации взнос в размере 10,0 млн.

руб. был перечислен из резервного фонда Президента Российской Федерации (распоряжение Президента Российской Федерации от 1 марта 1996 г. № 98-рп).

Кроме того, в качестве имущественного взноса в Фонд были направлены денежные средства, полученные в процессе приватизации в 1993-1995 годах по результатам аукционов по продажам за рубли до 10 процентов общего количества акций акционерных обществ, проданных на чековых аукционах, и не использованные по целевому назначению (распоряжения Президента Российской Федерации от 22 февраля 1996 года № 81-рп и Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1996 года № 230-р). Всего Фондом от проведенной приватизации в 1996-1997 гг. были получены денежные средства в размере 50,9 млрд. неденоминированных руб., или расчетно (по усредненному курсу рубля к доллару США за данный период) - более 9,0 млн. долл. США.

Фонд заработной платы штатных сотрудников устанавливается в соответствии с тарифной сеткой окладов, разработанной Фондом, и ежегодно утверждается в составе бюджета РФПР. Ставки заработной платы персонала Фонда установлены в долларах США (выплачивается в рублевом эквиваленте) с учетом занимаемой должности и составляют от 90 до 2850 долл. США в месяц. Учитывая, что зарплата основной части сотрудников РФПР, как и в большинстве групп по реализации проектов, работающих со средствами МБРР, оплачивается из средств займа, т. е. фактически из бюджетных средств, необходимо урегулировать уровень ставок заработной платы сотрудников ГРП на законодательном уровне.

По состоянию на 1.01. 2001 года израсходовано 21,8 млн. долл. США, или 37,6 % от общей суммы займа. Непосредственно со счета займа МБРР для оплаты консультационных услуг, выполненных зарубежными фирмами и консультантами, было использовано 9,6 млн. долл. США, или 44 % от общей суммы израсходованных средств.

По состоянию на 1 января 2001 г. из общего объема выделенных средств на компонент "Агентство по реализации проекта (РФПР)" в размере 5,0 млн. долл. США фактически использовано 3,7 млн. долл. США, или 74,1 процента. Наибольшую статью затрат составляют административно-управленческие расходы и расходы на специалистов по проектам - 3,1 млн. долл. США (включая социальные выплаты), или 84,3 % от общего объема произведенных расходов.

На ранней стадии разработки Проекта для оказания технического содействия Российской Федерации в подготовке Проекта правовой реформы, в том числе для оказания содействия РФПР, связанного с началом его деятельности, 20 марта 1996 года подписано Соглашение между Российской Федерацией и МБРР о японском гранте (TF 029492) в размере 2,0 млн. долл. США. Большая часть средств гранта была израсходована на проведение работ по компоненту правовой информатизации - 0,98 млн. долл. США, или 49,0 % от общего объема гранта (1,99 млн. долл. США). На расходы РФПР по реализации проекта (текущие и капитальные затраты) было использовано 0,63 млн. долл. США, или 31,3 % от средств гранта. Остальные денежные средства (0,39 млн. долл. США) были распределены по другим компонентам проекта.

На начальном этапе использование Фондом средств займа отставало от графика. Длительность подготовительного периода руководством РФПР объясняется тем, что в ходе подготовки и начала реализации проектов и программ РФПР столкнулся с рядом проблем.

Самыми сложными из них явились проблемы разработки проектов технических заданий, критериев оценки и механизмов реализации, причины которых возникают из-за недостатка у Российской Федерации опыта по финансированию системных долгосрочных проектов в правовой сфере, а также в том, что Международный банк реконструкции и развития ранее не финансировал работы по реализации проектов в области реформирования правовых систем, поэтому отработанных стандартов и технологий, пригодных для применения в России у него не было.

Вместе с тем, согласно условиям Соглашения о займе, Минфином России (по состоянию на 1.01. 2001 г.) было выплачено в счет комиссии за обязательство на

неиспользованную сумму займа 0,50 млн. долл. США, т. е. федеральный бюджет в результате низкого освоения средств займа дополнительно затратил расчетно 0,31 млн. долл. США.

В то же время следует отметить, что договором от 8 октября 1996 г. между Минфином России и Российским фондом правовых реформ “Об использовании средств Займа № 4035-RU МБРР на финансирование проекта “Правовая реформа” не предусмотрена какая-либо ответственность Фонда за возмещение подобных расходов.

Софинансирование проекта российской стороной составило 8,18 млн. долл. США, из которых 3,35 млн. долл. США были перечислены Минфином России на уплату различных налогов и пошлин, а 4,87 млн. долл. США составили средства, выделенные Российским фондом правовых реформ из собственных средств.

Одним из компонентов проекта “Правовая реформа” является компонент “Законотворчество”. Основные задачи данного компонента: подготовка проектов законов и нормативных актов, необходимых для поддержки экономических реформ, совершенствование процесса составления проектов законов и процессов законотворчества на федеральном и региональном уровнях. На реализацию указанного компонента из средств займа было выделено 12,0 млн. долл. США. Фактическое использование средств по данному компоненту по состоянию на 1 января 2001 г. составило 1,09 млн. долл. США, или 9,1 процента.

При реализации компонента “Законотворчество” определенную сложность для Фонда составляло формирование перечня для разработки приоритетных, с точки зрения Проекта правовой реформы, законопроектов. Данный перечень должен был определяться органом при Правительстве Российской Федерации. С принятием постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1208 “О Совете по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных правовых актов в экономической сфере при Правительстве Российской Федерации” и утверждением в апреле 1998 года плана работы Совета на 1998 год деятельность РФПР по вышеуказанному компоненту координировалась этим Советом.

За все время с момента своего создания Советом было проведено всего 6 заседаний (1 - в 1997 г., 3 - в 1998 г., 1 - в 1999 г. и 1 - в 2000 году), хотя, согласно Положению о его деятельности, он должен был собираться не реже одного раза в квартал. Деятельность Совета в 1999 году осуществлялась на крайне нерегулярной основе, отчасти связанной с постоянными изменениями в составе Правительства Российской Федерации.

После последнего заседания Совета, состоявшегося 18 февраля 2000 года, его деятельность до настоящего времени не возобновлялась, при этом возложенные на него функции до настоящего времени не перераспределены между другими органами при Правительстве Российской Федерации. Все это привело к фактической приостановке реализации компонента из-за отсутствия государственного заказа на разработку приоритетных нормативных правовых актов в экономической сфере, который, в соответствии с Соглашением о займе, должен определяться координационным органом Правительства Российской Федерации. Кроме того, имеются определенные сложности при согласовании с МБРР сроков и программ развития компонента, поскольку сам Банк ранее практически не участвовал в осуществлении проектов по правовой реформе, и на практике у него возникает много вопросов, которые требуют дополнительных разъяснений и согласований внутри МБРР.

По имеющейся в РФПР информации, органом, отвечающим за разработку нормативно-правовых актов в экономической сфере, вместо Совета по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных правовых актов в экономической сфере при Правительстве Российской Федерации должна стать Комиссия Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, решениями которой и будет определяться законотворческая деятельность Фонда. Однако на момент окончания проверки перечень законопроектов, имеющих приоритетное значение для экономики

страны, финансирование которых будет осуществляться за счет средств займа 4035-RU “Правовая реформа”, данной Комиссией не утвержден.

В 1998-1999 годах, в соответствии с решениями Совета по вопросам подготовки приоритетных нормативных актов в экономической сфере при Правительстве Российской Федерации, за счет средств займа МБРР 4035-RU “Правовая реформа” была профинансирована разработка 10 законопроектов, в том числе проекты Гражданского процессуального кодекса и Административного процессуального кодекса, проекты законов о регистрации юридических лиц, иммунитете Российской Федерации и др.

Из них на момент проведения данного контрольного мероприятия приняты в виде федеральных законов (в 1998 году) только два подготовленных законопроекта - “О лицензировании отдельных видов деятельности” и “Об обществах с ограниченной ответственностью”. Остальные законопроекты до настоящего времени или находятся в стадии принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, или вообще не внесены в нее для рассмотрения.

В тоже время в заключаемых контрактах на подготовку проектов законов предусматривается подготовка только текстов данных проектов. Фактически не имеется какой-либо гарантии, что подготовленные приглашенными консультантами законопроекты будут в дальнейшем рассмотрены и приняты Федеральным Собранием Российской Федерации.

Согласно Соглашению о займе, основными задачами компонента “Правовое просвещение” являются: осуществление программ правового образования и подготовки для юридических вузов, правовых учреждений, преподавателей права и учащихся и должностных лиц, работающих в правовой системе, а также улучшение правового образования и просвещения через средства массовой информации и материалы по общественному просвещению.

По состоянию на 1 января 2001 г. из общего объема выделенных средств в размере 17,5 млн. долл. США, фактически использовано 12,56 млн. долл. США, или 71,8 процента. Всего в рамках данного компонента Фондом был заключен с различными организациями 121 контракт. Наиболее крупными контрактами являются два контракта на консультационные услуги, заключенные с фирмой “Берсон-Марстеллер”, привлеченной к сотрудничеству на основании результатов международных тендеров. Общая сумма двух контрактов - 11,64 млн. долл. США (без НДС), из которых по состоянию на 1 января 2001 г. из средств займа израсходовано 10,4 млн. долл. США, или 89,4 процента. Полученное сокращение расходов на 1,24 млн. долл. США (или 10,6 %) от первоначальной суммы Контракта достигнуто за счет того, что в ходе переговоров РФПР достиг соглашения с фирмой “Берсон-Марстеллер” о модификации стандартной Банковской формы контракта с фиксированной оплатой на форму контракта, при которой фиксированными частями (по мере оказания услуг) оплачивается только вознаграждение фирмы, а понесенные фирмой расходы на проект возмещаются на основании финансовых отчетов с приложением копий подтверждающих документов. Подобная схема оплаты услуг позволяет, как показал приведенный выше пример, экономить значительные средства при оплате услуг фирм-консультантов.

Основными задачами компонента “Судебная реформа” являются совершенствование системы и средств управления судами, укрепление системы подготовки судей и персонала судов, а также развитие механизмов альтернативного разрешения споров через проведение подготовки, предоставление консультационных услуг, материалов и оборудования. На реализацию указанного компонента из средств займа было выделено 7,5 млн. долл. США. Фактическое использование средств по данному компоненту по состоянию на 1 января 2001 г. составило 2,6 млн. долл. США, или 34,4 процента.

При реализации данного направления возникли определенные проблемы, обусловленные следующими факторами:

- представители судейского сообщества не были надлежащим образом включены в организацию осуществления компонента;
- внутри и вне РФПР не был сформирован механизм для проведения консультаций с судебными органами, получения от них обратной информации о планируемой деятельности или даже для регулярной связи;
- в течение 1996-1998 годов в области судебной реформы произошел ряд изменений, и в этой связи существенно изменились основные приоритеты и потребности в получении помощи в рамках судебного компонента.

Кроме того, оказалось, что введение новых учебных программ по профессиональной подготовке судей следует осуществлять на базе специализированного учебного центра - Российской академии правосудия, организация которого заняла длительное время.

Проверка показала, что с момента вступления Соглашения о займе в силу и до ноября 1999 года расходование средств по данному компоненту фактически не производилось, за исключением оплаты трех контрактов на проведение различных семинаров и конференций на общую сумму 0,13 млн. долл. США.

Наиболее дорогостоящим контрактом, заключенным в рамках компонента "Судебная реформа" является контракт на консультационные услуги № JR 4/99, заключенный РФПР 22.11.99 г. с канадской фирмой "Гоулинг, Стрети и Хендерсон" на сумму 1,9 млн. долл. США по результатам проведенного международного тендера. Общая сумма контракта (с учетом НДС) составляет 2,3 млн. долл. США (налог на добавленную стоимость в размере 0,38 млн. долл. США оплачивается Минфином России). Все работы по контракту планировалось осуществить в течение 14,5 месяца со дня его подписания. Данный контракт был заключен в целях обучения группы специалистов из 20 российских преподавателей, которые в дальнейшем смогут самостоятельно проводить программы обучения в области подготовки третейских судей. В результате проекта (на основе специально разработанного шестинедельного учебного курса по подготовке специалистов в области третейского разбирательства) была подготовлена группа из 20 российских преподавателей. Кроме того, была проведена первая всероссийская конференция, посвященная проблемам альтернативного разрешения споров и три региональных обучающих семинара. При этом основная сумма контракта на консультационные услуги № JR 4/99 в размере 1,14 млн. долл. США, или 60 % цены контракта, была израсходована на вознаграждение основного персонала в количестве 16 человек со средней месячной заработной платой в размере 16,9 тыс. долл. США (от 6 тыс. долл. США до 32 тыс. долл. США в месяц).

10.1. Проверка состояния реализации проекта и целевого использования средств займа МБРР 4468-RU "Проект развития системы государственной статистики" в Государственном комитете Российской Федерации по статистике и Фонде "Бюро экономического анализа".

Общая сумма займа, предоставленного МБРР на развитие системы государственной статистики в соответствии с соглашением о займе № 4468-RU, заключенным между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития 30 ноября 1999 года, составляет 30 млн. долл. США. Целями проекта являются продолжение организационных изменений в главном управлении Госкомстата и его отделениях в некоторых регионах, усовершенствование системы сбора и обработки данных, начало реализации крупномасштабной программы обучения и внесение необходимых корректив в работу других учреждений, занимающихся сбором данных.

Проект состоит из следующих частей, в которые могут периодически вноситься изменения с целью достижения целей проекта, в соответствии с договоренностями между Российской Федерацией и МБРР:

- расширение организационно-технических возможностей Госкомстата России (23,0 млн. долл. США);

- расширение организационно-технических возможностей других учреждений, занимающихся сбором данных, и оказание им технической помощи (4,5 млн. долл. США);
- управление Проектом (2,1 млн. долл. США).

Общая сумма распределенных средств займа в соответствии с утвержденным планом закупки товаров, работ и услуг составляет 29,6 млн. долл. США. Согласно утвержденному плану, 63,8 % средств планируется направить на закупку товаров (компьютерного оборудования и программного обеспечения), услуги консультантов составят 21,2 %, операционные расходы по проекту - 5,7 % распределенных средств.

Значительная часть средств по Проекту (61 %) направляется на реорганизацию методов сбора, обработки и распространения данных, из них 85,8 % предполагается израсходовать на закупку компьютерного оборудования и программного обеспечения. Перечень работ по данному направлению расходования средств предусматривает расширение применения выборочных методов наблюдения в статистической практике. В связи с этим Госкомстат России предоставил объяснение необходимости сочетания выборочных методов наблюдения со сплошными обследованиями.

Сумма средств займа, израсходованных по состоянию на 31 декабря 2000 года, составляет 99 тыс. долл. США (или 0,3 % от общей суммы выделенных средств) плюс сумма комиссии МБРР за предоставление займа в размере 300 тыс. долл. США (или 1 % от общей суммы выделенных средств).

Функции Госкомстата России по реализации Проекта развития системы государственной статистики сводятся к организации работы Межведомственного координационного совета, общему руководству и надзору за Проектом. Непосредственного участия в финансировании расходов по Проекту Госкомстат России не принимает. Реализация проекта осуществляется через Фонд "Бюро экономического анализа" (далее - БЭА).

Договорные документы, утверждающие порядок возмещения Минфином России налогов и пошлин, до настоящего времени не подписаны, а также не определен порядок распоряжения БЭА средствами, начисляемыми Сбербанком на остаток средств на специальном валютном счете.

10.2. Проверка состояния реализации проекта и целевого использования средств займа МБРР 3961-RU "Проект развития стандартизации" в Государственном комитете Российской Федерации по стандартизации и метрологии и консультационно-внедренческой фирме "Интерстандарт".

Общая сумма займа МБРР 3961-RU "Проект развития стандартизации" составляет 24,0 млн. долларов США. Сроки реализации Проекта были дважды продлены, датой закрытия является 30 июня 2001 года. Основанием для продления явилось изменение финансового положения организаций, которым предусматривалось выделение средств Займа на покупку оборудования, в связи с кризисом 1998 года.

Соглашение о Займе было подписано в г. Вашингтоне 7 марта 1996 года и утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 года № 606.

Реализация Проекта возложена на Госстандарт России. Решением Коллегии Госстандарта России 6 декабря 1995 года была образована Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации - "Фирма "Интерстандарт" (далее - "Интерстандарт"). Организационно-правовая форма Интерстандарта - учреждение Госстандарта России, который является вышестоящей организацией.

Цели проекта заключаются в том, чтобы содействовать интеграции Российской Федерации в структуры международного сотрудничества по вопросам стандартов продукции и качества, а также приведению стандартов продукции Российской Федерации в соответствие с международными стандартами и совершенствованию системы сертификации ГОСТ.

По состоянию на 1 января 2001 года из средств Займа было израсходовано 18,2 млн. долл. США, что составляет 75,7 % от суммы Займа. Расходы на Дирекцию Проекта

составили 0,65 млн. долл. США, что составляет 3,6 % от общей суммы израсходованных средств Займа.

На момент осуществления проверки конечным заемщикам передано оборудования на сумму 14151,6 тыс. долларов США, выставлено счетов на его оплату на сумму 1837,9 тыс. долл. США, из них оплачено - 1525,4 тыс. долл. США, что составляет 83 % от выставленных счетов.

Согласно п. 8 постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 г. № 606, Госстандарту России было поручено разработать совместно с Минфином России порядок и механизм передачи юридическим лицам, участвующим в реализации Проекта, на возвратной и безвозвратной основе оборудования, приобретаемого за счет средств Займа.

Дирекция Проекта совместно с Госстандартом России шесть раз подготавливала и направляла на согласование в Минфин России проект Положения, утвержденного Госстандартом России еще 29 июля 1998 года, но в связи с некорректной формулировкой названия документа, допущенной в вышеупомянутом постановлении Правительства, данный документ был утвержден заместителем Министра финансов Российской Федерации С. И. Колотухиным и Председателем Госкомстата России Г. П. Ворониным только в январе 2001 года. Принимая во внимание, что срок утверждения данного документа практически совпадает с закрытием Проекта, данный документ больше носит формальный характер.

10.3. Проверка состояния реализации проекта и целевого использования средств займа МБРР 4029-RU “Проект развития рынка капитала” в Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг и Фонде “Центр развития фондового рынка”.

Первоначально сумма займа МБРР № 4029-RU по Соглашению о займе (Проект развития рынка капитала) от 29 сентября 1996 г. составила 89 млн. долларов США. Срок закрытия займа был определен 30 июня 2001 года. По состоянию на 1 октября 2000 года из средств займа было израсходовано 14,1 млн. долл. США, что составляет 25,5 % от суммы займа. При этом на операционные расходы израсходовано 5,1 млн. долл. США, или 35,9 % от общей суммы израсходованных средств. В результате реструктуризации объем займа был сокращен до 55 млн. долл. США (аннулировано 33,75 млн. долларов США), а срок закрытия займа был пролонгирован до 30 июня 2003 года.

Правительство Российской Федерации рассматривало заем, в основном, в качестве бюджетного финансирования институционального развития Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации (далее - ФКЦБ России). Учитывая, что средства займа используются, минуя счета Минфина России, данное финансирование ФКЦБ России осуществляется непосредственно МБРР, в результате, один из основных регуляторов российского фондового рынка фактически оказался в финансовом плане зависимым от международной финансовой организации. Сумма заемных средств (55 млн. долларов с учетом реструктуризации), предоставленных на срок менее 7 лет, в рублевом эквиваленте (по курсу 28,0 рубля за доллар США) в расчете на один год (220,0 млн. рублей) более чем в 2,5 раза превысила смету расходов на содержание ФКЦБ России, например, в 2000 году (89,5 млн. рублей).

При реализации займа через Фонд “Центр развития фондового рынка” (далее - Фонд “ЦРФР”) полученные средства были выведены из учета по смете расходов ФКЦБ России, так как ФКЦБ России уже не являлся главным распорядителем средств и, соответственно, не мог их учитывать ни как бюджетное финансирование, ни как средства, полученные из внебюджетных источников.

По компонентам ПРПК “Правоприменение”, “Обучение в области правоприменения”, “Налогообложение и бухгалтерский учет”, “Раскрытие информации”, “Управление государственным долгом”, а также компоненту “Разработка технико-экономического обоснования перехода ФКЦБ России на частичное самофинансирование” по состоянию на 1.10. 2000 г. не было произведено никаких расходов. Сумма средств Займа, выделенная на данные компоненты, составляла 13,5 млн. долл. США. По компоненту “Информационные

технологии” из 10,8 млн. долл. США по состоянию на 1.10. 2000 г. было использовано 0,223 млн. долл. США, или только 2,1 % от объема предусмотренных по данному компоненту средств. В то же время на управление проектом использовано 6,097 млн. долларов США (с учетом операционных расходов и расходов на ГРП), что составляет 43,3 % от общей суммы израсходованных средств.

Цели данного проекта являются перманентными, что подразумевает постоянное привлечение средств для осуществления поставленных задач. Смысловое содержание компонентов проекта предполагает их постоянную доработку в оперативном режиме с учетом происходящих изменений на рынке капитала. По сложившейся на данный момент схеме их финансирования это может означать непрерывное привлечение кредитов международных финансовых организаций и прямое финансирование ими органов исполнительной власти.

ФКЦБ России не были разработаны и применены предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 1996 г. № 1347 “Об утверждении Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования Проекта развития рынка капитала” финансовые условия предоставления средств займа МБРР российским коммерческим организациям на платной и возвратной основе и, соответственно, не было осуществлено заключение соответствующих соглашений о субзаймах.

Таким образом, обслуживание и погашение займа в настоящее время осуществляется за счет средств федерального бюджета без использования платежей российских коммерческих организаций, участие которых в реализации Проекта было предусмотрено вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации.

До настоящего времени каким-либо договором процедуры возмещения затрат (НДС) Минфином России Фонду не закреплены, несмотря на неоднократные обращения ФКЦБ и Фонда. При этом общая сумма возмещенных Минфином России расходов Фонда “ЦРФР” составила по состоянию на 1.10. 2000 г. 63,5 млн. рублей.

Привлечение к реализации Проекта российских организаций было сведено к минимуму, несмотря на то, что отдельные российские специалисты активно участвовали в работе по реализации Проекта. При этом денежное содержание привлеченных к работе над Проектом специалистов, как иностранных, так и российских, в десятки раз превышало денежное содержание служащих ФКЦБ России, выполняющих аналогичные работы. Такое положение не может способствовать ни повышению статуса государственных служащих (применительно к ФКЦБ России), ни повышению качества выполняемых ими работ. Кроме того, данная практика перекалывания отдельных функций органов исполнительной власти на структуры, финансируемые за счет бюджетозамещающих средств по сметам, в которых денежное содержание специалистов устанавливается в соответствии с мировыми стандартами, вызывает отток специалистов из органов государственного управления в вышеназванные структуры. Таким образом, вместо подготовки высокопрофессиональных кадров для органов государственного управления (что является одной из целей займа) происходит финансирование оттока квалифицированных кадров в различные коммерческие структуры.

Выводы

1. Международными финансовыми организациями (МВФ, МБРР и ЕБРР) были предоставлены Российской Федерации кредиты на общую сумму 25,6 млрд. долл. США. Основную часть выделенных средств составили кредиты МВФ - 18,3 млрд. долл. США (или 72,0 %), на оставшуюся приходятся кредиты МБРР - 7,0 млрд. долл. США (27,0 %) и ЕБРР - 0,3 млрд. долл. США (1 %). При этом инвестиционные кредиты, предоставленные МБРР и ЕБРР, составили только 3,3 млрд. долл. США, или 12,6 % от общего объема выделенных средств.

Общим недостатком привлекаемых инвестиционных кредитов является значительное распыление средств по большому числу несвязанных между собой проектов, что во

многим обусловлено отсутствием у России единой стратегии привлечения и использования средств международных финансовых организаций (МФО).

2. Отмечено медленное освоение средств, предназначенных для реализации инвестиционных проектов МБРР и ЕБРР, особенно в первые годы сотрудничества России с этими международными финансовыми организациями. Причинами этого являются недостаток контроля за ходом реализации проектов органами исполнительной власти, прежде всего, Минэкономки России и Минфина России, несовершенство законодательной базы, регламентирующей использование кредитов, а так же отсутствие у международных финансовых организаций знаний специфики местных условий Российской Федерации. Это приводит к тому, что в наибольшем объеме осваиваются средства, связанные с оплатой консультационных услуг, а не компоненты проектов, предусматривающие поставки оборудования и технологий.

3. Финансово-экономический кризис августа 1998 года привел к свертыванию программной деятельности на уровне конечных заемщиков кредитов МФО (субъекты Федерации, города, предприятия и организации, непосредственно связанные с решением задач, ради которых были получены кредиты) и вызвал необходимость сокращения объема зарезервированных для Российской Федерации заемных средств в период с 1999 по 2000 год на 762,2 млн. долл. США.

4. Всемирный банк в 1999 году существенно пересмотрел свою стратегию сотрудничества с Россией, что выразилось в сокращении объемов финансирования реального сектора экономики и переориентации выделяемых средств на содействие деятельности органов исполнительной власти и социальную защиту населения, в том числе на борьбу с болезнями (туберкулез и СПИД). Программы государственных внешних заимствований в части кредитов МФО на 2000-2001 гг. фактически отражают изменившуюся стратегию Всемирного Банка в отношении России.

5. В 2000 году работа Межведомственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями и Постоянной рабочей группой этой комиссии по вопросам формирования и оценки хода реализации программ государственных внешних заимствований была приостановлена. Минэкономки России в этот период не проявляло необходимой активности в совершенствовании сотрудничества с МФО.

6. В 2000 году самопроизвольно прекратила работу Межведомственная комиссия Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями, а также Рабочая группа этой комиссии, что, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. № 395, повлекло за собой прекращение направления в Комиссию на регулярной основе отчетов Минэкономки России о ходе реализации проектов МБРР и ЕБРР. Накопленный опыт работы с МФО показал, что порядок работы с проектами, предусмотренный упомянутым выше постановлением, требует серьезного пересмотра с целью обеспечения более строгого отбора проектов с точки зрения их социально-экономической значимости для последующего включения в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации.

7. Практическая отдача для отечественной экономики от участия Российской Федерации в Черноморском банке торговли и развития не соответствует ее доле в уставном капитале этой организации - 16,5 % (220 млн. долл. США), а также значимости национальных интересов в этом регионе. Со времени вступления России в ЧБТР в декабре 1994 года с участием нашей страны начал осуществляться только один международный инвестиционный проект стоимостью 78 млн. долл. США, в рамках проекта России было выделено только 10 млн. долл. США.

8. До настоящего времени не утвержден разработанный Минэкономразвития России Порядок оценки эффективности инвестиционных проектов и проектов

технической помощи, финансируемых за счет средств займов МБРР, что могло бы обеспечить более рациональное расходование привлекаемых заемных средств.

9. Минэкономики России не была обеспечена эффективная система координации работ по программам технического содействия Европейского союза с аналогичными программами других международных организаций (ПРООН, ЮНИДО, ВОЗ, ОЭСР), главным образом, из-за распыления функций между различными подразделениями Министерства и отсутствия координации их деятельности.

10. Отмечена неудовлетворительная работа Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза (ЕС) при Минэкономики России, которое не смогло добиться эффективного использования безвозмездной помощи Европейского союза в интересах страны. Ликвидационная комиссия Минэкономики России не обеспечила преемственность работы Бюро, прекратившего свою деятельность в августе 2000 года из-за сокращения его софинансирования со стороны ЕС.

Задержка с оформлением решения Минэкономразвития может привести к дальнейшей потере инициативы и влияния России на процесс определения приоритетов консультационно-технического содействия и соответствующего формирования портфеля проектов.

11. В нарушение ст. 104 Федерального закона от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год” Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации не была принята Программа государственных внешних заимствований на 1999 год, что, однако, не отразилось на процессе привлечения и использования кредитов международных финансовых организаций.

12. По результатам проверок использования средств займов, выделенных на содействие деятельности органов исполнительной власти, можно сделать следующие выводы:

- управление средствами займов осуществляется группами реализации проектов на основании соответствующих договоров, заключенных между ГРП и Минфином России. Как показали проведенные контрольные мероприятия, освоение ГРП средств займов происходило со значительным отставанием от первоначально утвержденных графиков реализации проектов, что, в свою очередь, привело к дополнительным расходам федерального бюджета по оплате комиссий за обязательство на неиспользованные суммы займов. Так, например, Минфином России, согласно условиям Соглашения о займе 4035-RU “Правовая реформа”, по состоянию на 1.01. 2001 г. было выплачено в счет комиссии за обязательство на неиспользованную сумму займа 500,0 тыс. долл. США, т. е. федеральный бюджет в результате низкого освоения средств займа дополнительно затратил расчетно 312,0 тыс. долл. США. В то же время договорами между Минфином России и ГРП не предусмотрена какая-либо ответственность последних за возмещение подобных расходов;

- значительную экономию средств займов при оплате услуг фирм-консультантов можно получить путем модификации стандартной банковской формы контракта с фиксированной оплатой на форму контракта, при которой фиксированными частями, по мере оказания услуг, оплачивается только вознаграждение фирмы, а понесенные фирмой расходы на проект возмещаются на основании финансовых отчетов с приложением копий подтверждающих документов. Так, например, сокращение расходов на 1,2 млн. долл. США, что составляет 11 % от первоначальной суммы контракта (11,6 млн. долл. США) в рамках проекта “Правовая реформа” (заем МБРР 4035-RU) было достигнуто за счет проведения такой модификации;

- привлекаемые консультационные фирмы, как показали проведенные контрольные мероприятия, фактически выполняют работу, осуществление которой должно выполняться соответствующими федеральными министерствами и ведомствами, в составе которых имеются соответствующие структурные подразделения, укомплектованные штатными сотрудниками, с заработной платой, установленной согласно действующему федеральному законодательству о государственных служащих. При этом, например, денежное содержание (от 180 до 967 долл. США в день) специалистов, как иностранных,

так и российских, привлеченных к работе над Проектом “Развитие рынка капитала”, в десятки раз превышало денежное содержание служащих ФКЦБ России, выполняющих аналогичные работы (денежное содержание федерального министра, к которому приравнен руководитель ФКЦБ России, в настоящее время составляет чуть более 10 тыс. руб. в месяц). Такое положение не может способствовать ни повышению статуса государственных служащих, ни повышению качества выполняемых ими работ. Кроме того, данная практика перекалывания отдельных функций органов исполнительной власти на структуры, финансируемые за счет бюджетозамещающих средств по сметам, в которых денежное содержание специалистов устанавливается в соответствии с “мировыми стандартами”, вызывает отток специалистов из органов государственного управления в вышеназванные структуры. Таким образом, вместо подготовки высокопрофессиональных кадров для органов государственного управления (что является одной из целей привлекаемых займов) происходит финансирование оттока квалифицированных кадров в различные коммерческие структуры;

- фонд заработной платы штатных сотрудников групп реализации устанавливается в соответствии с тарифной сеткой окладов, разработанной данными группами и ежегодно утверждается в составе их бюджетов. Ставки заработной платы административно-управленческого аппарата установлены в долларах США (выплачивается в рублевом эквиваленте) с учетом занимаемой должности и составляют от нескольких сотен до нескольких тысяч долларов США в месяц. Учитывая, что зарплата в большинстве групп по реализации проектов, работающих со средствами МБРР, оплачивается из средств займов, т. е. фактически из бюджетных средств, необходимо урегулировать уровень ставок заработной платы сотрудников ГРП на законодательном уровне;

- до настоящего времени не утвержден перечень законопроектов, имеющих приоритетное значение для экономики страны, финансирование которых будет осуществляться за счет средств займа 4035-RU “Правовая реформа”, вследствие фактического прекращения работы Совета по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных правовых актов в экономической сфере при Правительстве Российской Федерации. В соответствии с решениями указанного Совета, в 1998-1999 годах за счет средств займа МБРР 4035-RU “Правовая реформа” была профинансирована разработка 10 законопроектов. Из них на момент проведения данного контрольного мероприятия приняты в виде федеральных законов (в 1998 году) только два подготовленных законопроекта - “О лицензировании отдельных видов деятельности” и “Об обществах с ограниченной ответственностью”. Остальные законопроекты до настоящего времени или находятся в стадии принятия Госдумой России, или вообще не внесены на ее рассмотрение. В то же время в заключаемых контрактах на подготовку проектов законов предусматривается подготовка только текстов данных законопроектов. Фактически не имеется какой-либо гарантии, что подготовленные нанятыми консультантами законопроекты будут в дальнейшем рассмотрены и приняты Федеральным Собранием Российской Федерации.

Предложения

1. Направить представления в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минфин России и Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг Российской Федерации, которые должны принять следующие меры (в соответствии с их компетенцией):

- восстановить работу Межведомственной комиссии по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями и ее Рабочей группой. Представители Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации должны являться постоянными членами этих органов;

- ускорить процесс утверждения Правительством Российской Федерации методики оценки эффективности использования привлекаемых кредитных ресурсов и ее последующего внедрения;

- пересмотреть Порядок работы с займами МБРР, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 “Об утверждении порядка работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР”, предусмотрев в новом документе порядок работы с Европейским банком реконструкции и развития, а также другие нормативно-правовые акты, регламентирующие взаимоотношения с этими организациями;

- в целях использования в большей степени возможностей членства Российской Федерации в Черноморском банке торговли и развития (ЧБТР), необходимо подготовить перечень проектов, которые могли бы получить финансирование этого Банка и обеспечить привлечение кредитных ресурсов в объемах, соответствующих доли Российской Федерации в уставном капитале ЧБТР;

- ускорить оформление решения по передаче Минэкономразвития России функций прекратившего работу Бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза при Минэкономике России;

- пересмотреть действующие договора между Минфином России и группами реализации проектов (ГРП) по управлению средствами займов, предусмотрев ответственность ГРП в случае нарушения сроков использования средств займов, предусмотренных условиями Соглашений о займах;

- в целях экономии бюджетных средств согласовать с МБРР вопрос о модификации стандартной банковской формы контракта с фиксированной оплатой на форму контракта, при которой фиксированными частями, по мере оказания услуг, оплачивается только вознаграждение фирмы консультанта, а понесенные фирмой-консультантом расходы на проект возмещаются на основании финансовых отчетов с приложением копий подтверждающих документов, и распространить подобную форму контрактов на все действующие проекты;

- прекратить практику заключения контрактов на выполнение различного рода консультационных работ и услуг, выполнение которых может и должно осуществляться соответствующими структурными подразделениями министерств и ведомств, согласно возложенным на них функциональным обязанностям;

- законодательно урегулировать вопрос о ставках заработной платы работников групп реализации проектов, фактически финансируемых за счет средств федерального бюджета, приравняв их или к существующей единой тарифной сетке оплаты труда, или к денежному содержанию государственных служащих;

- рассмотреть вопрос о сокращении объемов займов, предоставляемых на развитие органов государственного управления, в частности, в течение длительного периода времени неиспользованных компонентов займов “Проект развития рынка капитала”, “Проект развития системы государственной статистики”, а также путем прекращения финансирования подготовки законопроектов из средств займа 4035-RU “Правовая реформа”.

2. Информировать о результатах проверки Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и Администрацию Президента Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. О. ШОХИН