

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 марта 2002 года № 10 (293) “О результатах проверки качества и полноты исполнения Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации (в части кредитов международных финансовых организаций) в Министерстве финансов Российской Федерации и использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрациях г. Рязани и Рязанской области”:

Утвердить с учетом состоявшегося обсуждения отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты Минфину России и администрации города Рязани.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и администрацию Рязанской области.

Направить письмо с приложением отчета о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации.

ОТЧЕТ

по результатам проверок качества и полноты исполнения Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации (в части кредитов международных финансовых организаций) в Министерстве финансов Российской Федерации и использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрациях г. Рязани и Рязанской области

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (п. 1.6.81.1) и на 2002 год (п. 2.3.14).

Цель проверки

- проверка достоверности и полноты отражения объемов внешних заимствований в структуре государственного долга (в части кредитов международных финансовых организаций) и расходов на их обслуживание;

- проверка законности и целесообразности использования средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР) 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” (в части субзайма для администрации г. Рязани), формирования муниципального долга и источников финансирования дефицита городского бюджета.

Объект проверки

Министерство финансов Российской Федерации (Департамент международных финансовых организаций), администрация Рязанской области, администрация г. Рязани и другие организации и предприятия, привлеченные к реализации проекта “Передача ведомственного жилого фонда”.

Предмет проверки

Нормативные, договорные и другие документы по вопросам привлечения, погашения и обслуживания внешних заимствований, формирования Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации, а также формирования структуры государственного внешнего долга Российской Федерации в части международных финансовых организаций и реализации проекта “Передача ведомственного жилого фонда”.

Проверяемый период

- проверка качества и полноты исполнения Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации (в части международных финансовых организаций) в Министерстве финансов Российской Федерации за период 2000-2001 годов;
- проверка использования средств займа МБРР 4012-0-RU на финансирование проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрации г. Рязани и Рязанской области за период с ноября 1996 года по декабрь 2002 года.

Сроки проведения проверки

Проверка качества и полноты исполнения Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации проводилась с 1 ноября по 28 декабря 2001 года.

Проверка законности и целесообразности использования средств займа МБРР 4012-0-RU на финансирование проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрации г. Рязани и Рязанской области проводилась с 1 февраля по 28 февраля 2002 года.

Перечень документов, изученных в ходе проведения контрольного мероприятия, приведен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

По результатам проверок оформлены акты

1. Акт проверки качества и полноты исполнения Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации в Министерстве финансов Российской Федерации (от 4 марта 2002 г. № КМ-146/06). Акт подписан заместителем руководителя департамента международного сотрудничества и управления внешним долгом А.А. Толстиком без замечаний.

2. Акт проверки использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрации г. Рязани от 22 февраля 2002 г. (дата регистрации - 28 февраля 2002 г., № КМ-134/06). Акт подписан главой администрации г. Рязани П.Д. Маматовым, руководителем местной группы реализации проекта в г. Рязани Ю.А. Дряхловым, главным бухгалтером администрации г. Рязани Н.В. Граневой с замечаниями. Замечания частично учтены при составлении отчета.

3. Акт встречной проверки использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в финансово-казначейском управлении администрации г. Рязани от 19 февраля 2002 г. (дата регистрации - 28 февраля 2002 г., № КМ-137/06). Акт подписан начальником финансово-казначейского управления администрации г. Рязани Ю.Б. Карповым без замечаний.

4. Акт проверки использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрации Рязанской области от 18 февраля 2002 г. (дата регистрации - 28 февраля 2002 г., № КМ-135/06). Акт подписан главой администрации Рязанской области В.Н. Любимовым и начальником финансово-казначейского управления администрации Рязанской области Е.М. Федосовой без замечаний.

5. Акт встречной проверки использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” на объектах: жилой дом на ул. Новоселов, 36/3, котельная и жилой дом на ул. Октябрьский городок, 42, от 18 февраля 2002 г. (дата регистрации - 28 февраля 2002 г., № КМ-136/06). Акт подписан первым заместителем главы админист-

рации г. Рязани Н.В. Мужиховым, руководителем местной группы реализации проекта в г. Рязани Ю.А. Дряхловым без замечаний.

6. Акт встречной проверки целевого использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в Некоммерческом фонде реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (ЦГРП) от 28 февраля 2002 г. (дата регистрации - 1 марта 2002 г., № КМ-141/06). Акт подписан Генеральным директором Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов М.П. Корольковым, Директором проекта “Передача ведомственного жилого фонда” О.В. Комаровым и директором финансового отдела Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов Г.В. Глуховой с замечаниями. Замечания частично учтены при составлении отчета.

Проверка использования средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда” в администрациях г. Рязани и Рязанской области проводилась при участии Счетной палаты Рязанской области.

Проверкой установлено

Внешняя задолженность Российской Федерации в части международных финансовых организаций (МФО) включает в себя государственные долговые обязательства перед следующими организациями:

Международным валютным фондом (МВФ);

Международным банком реконструкции и развития (МБРР);

Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР).

Общие характеристики формирования государственного внешнего долга перед международными финансовыми организациями приведены в приложении № 2 к отчету.

В течение 1992-2001 годов было привлечено кредитов международных финансовых организаций в размере свыше 26,3 млрд. долларов США. Расходы на обслуживание этих долговых обязательств в целом составили 1,9 млрд. долларов США.

Динамика непогашенной внешней задолженности Российской Федерации по кредитам международных финансовых организаций с разбивкой на финансовые и товарные иностранные кредиты отражена в таблице № 1.

Таблица № 1
(млн. долларов США)

Виды внешнего долга	На 1.01.00 г.	На 1.01.01 г.	На 1.10.01 г.
Кредиты МФО, всего	19,30196	16,08543	15,14139
Из них финансовые кредиты, всего	16,76308	13,56134	12,63282
В том числе:			
МВФ	12,27806	8,80272	7,91926
МБРР	4,48502	4,75862	4,71356
Товарные кредиты, всего	2,53888	2,52410	2,50856
В том числе:			
МБРР	2,33170	2,32987	2,31067
ЕБРР	207,17	194,23	197,89
Доля финансовых кредитов (в процентах)	86,85	84,31	83,43
Доля товарных кредитов (в процентах)	13,15	15,69	16,57

Основная часть (83,43%) задолженности приходится на финансовые кредиты, предоставляемые Международным валютным фондом и Международным банком реконструкции и развития.

Задолженность России перед международными финансовыми организациями ежегодно сокращается. Так, по сравнению с 1 января 2000 года задолженность на 1 января 2001 года сократилась на 17%, а на 1 октября 2001 года - на 22% и составила 15,14139 млн. долларов

США. Это сокращение произошло только за счет уменьшения задолженности перед МВФ, поскольку задолженность перед МБРР возросла за проверяемый период на 207,53 млн. долларов США, а задолженность перед ЕБРР практически осталась без изменения.

Задолженность конечных заемщиков по кредитам международных финансовых организаций в разрезе категорий субзаемщиков представлена в таблице № 2.

Таблица № 2
(млн. долларов США)

Категории субзаемщиков	Сумма к оплате		Сумма уплаченная		Просроченная задолженность	
	на 1.01.00 г.	на 1.01.02 г.	на 1.01.00 г.	на 1.01.02 г.	на 1.01.00 г.	на 1.01.02 г.
Администрации (мэрии) городов, краев, областей; Правительства республик; муниципальные предприятия	73,39	241,42	37,10	152,52	36,28	88,90
Частные предприятия	488,50	904,29	328,44	861,06	160,06	43,23
Кредитные организации	141,57	260,89	86,07	167,31	55,51	93,57
Бюджетные учреждения	72,31	168,33	53,73	129,40	18,58	38,93
Итого:	775,77	1,57493	505,34	1,31029	270,43	264,63

Общий объем задолженности субзаемщиков по займам МФО остается на достаточно высоком уровне и составляет на 1 января 2002 года 264,63 млн. долларов США (на 5,8 млн. долларов США меньше, чем на 1 января 2000 года). Несмотря на то, что самая большая сумма к оплате за рассматриваемый период остается за частными предприятиями, доля просроченной задолженности у них невысокая и сокращается. Одновременно с этим резко возросла просроченная задолженность конечных заемщиков в лице субъектов Российской Федерации и городов-участников реализации проектов.

Анализ результатов проверок, проведенных в 2001 году Счетной палатой Российской Федерации, показал следующее:

- отсутствует утвержденный порядок оценки эффективности проектов МБРР. За весь период российской стороной не проведена оценка эффективности ни одного проекта МБРР;

- в течение всего проверяемого периода не работали механизмы межведомственного контроля за ходом реализации проектов МБРР и подготовкой новых проектов. Начиная с сентября 1999 года, Межведомственная комиссия Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями не работала. В связи с этим, не была подготовлена программа сотрудничества с МБРР и ЕБРР на 2001-2002 годы, затянулась подготовка большинства проектов, начало реализации которых было перенесено на 2002-2003 годы;

- отсутствует единый подход к учету результатов интеллектуальной деятельности, финансирование которой осуществляется за счет займов МБРР. Нет отработанного и постоянно действующего механизма информирования заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций о проводящихся за счет средств займов разработках и их результативности;

- не принято на уровне федеральных органов исполнительной власти решение о едином подходе к установлению размеров заработной платы работников групп реализации проектов (ГРП), оплата которых фактически производится из бюджетных средств. Все это приводит к тому, что размеры должностных окладов сотрудников ГРП в десятки раз превышают оклады работников бюджетной сферы и государственных служащих, выполняющих аналогичную работу. В частности, до настоящего времени Правительством Российской Федерации не рассмотрена разработанная Федеральным центром проектного финансирования (ФЦПФ) методика формирования структуры оплаты труда работников ГРП;

- не решен вопрос о порядке постановки на учет и механизма контроля имущества, приобретенного для реализации проектов за счет средств займов МБРР, находящихся в ГРП;
- не используются средства, полученные на возвратной основе для подготовки проектов;

- финансовый кризис 1998 года привел к свертыванию работы по проектам на уровне конечных заемщиков кредитов МФО (субъекты Российской Федерации и муниципальные образования), то есть там, где осуществляется практическая работа, для финансирования которой и привлекались, в конечном счете, кредиты МФО;

- из-за неудовлетворительного освоения заемных средств по ряду проектов произведено их сокращение. По состоянию на 1 января 2001 года сокращено 2,5935 млн. долларов США. Федеральный бюджет несет значительные потери из-за срывов сроков реализации проектов. На момент проверки не было ни одного инвестиционного проекта, завершившегося в первоначально установленные соглашениями сроки.

В целях устранения ранее выявленных нарушений приняты следующие меры по системным проблемам подготовки и реализации проектов, финансируемых при участии международных финансовых организаций:

- разработана и принята Правительством Российской Федерации Программа сотрудничества Российской Федерации с Европейским банком реконструкции и развития на 2002-2004 гг., определяющая цели и принципы сотрудничества, приоритетные направления сотрудничества, критерии отбора проектов, а также перечень проектов;

- разработана и внесена в Правительство Российской Федерации Программа сотрудничества Российской Федерации с Всемирным банком на 2002-2004 гг., определяющая цели и принципы сотрудничества, приоритетные направления сотрудничества, критерии отбора проектов, а также перечень проектов (рассмотрение Программы запланировано на 21 февраля 2002 г.);

- Минфином России подготовлены и направлены в Правительство Российской Федерации предложения по механизму межведомственной координации при подготовке и реализации проектов;

- Минфином России проведен детальный анализ по каждому направлению затрат на операционные расходы и консультационные услуги, подготовлены и направлены в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию системы управления проектами МБРР и ЕБРР и повышению эффективности их реализации;

- Минэкономразвития России подготовило проект Положения о порядке работы с проектами, финансируемыми при участии Международных банков реконструкции и развития, и внесло в Правительство Российской Федерации 1 декабря 2001 г. В настоящее время проект дорабатывается с учетом замечаний Минфина России и других заинтересованных министерств;

- Минфин России, Минэкономразвития России и Федеральный центр проектного финансирования подготовили совместно с Всемирным банком Меморандумы о мониторинге подготовки и реализации проектов и внесли в Правительство Российской Федерации;

- Минфин России подготовил предложения по порядку разработки программы государственных внешних заимствований у международных финансовых организаций и направил в Правительство Российской Федерации;

- Минфин России привел процедуры планирования, доведения средств займов до конечных получателей и учета средств займов в соответствии с положениями Бюджетного кодекса и требованиями Федерального казначейства;

- Минфин России провел инвентаризацию заимствований у МБРР и сократил неэффективно используемые средства займов в 2000 г. на сумму 1468 млн. долларов США и в 2001 г. - на сумму 244,17 млн. долларов США.

Однако разработанные документы до сих пор не утверждены и не реализуются на практике. Длительность решения вопросов по совершенствованию механизма управления государственным долгом в части кредитов международных финансовых организаций отрицательно сказывается на ходе реализации проектов, финансируемых за счет привлеченных внешних заимствований.

Типичным примером неудовлетворительного использования бюджетных средств является осуществление администрацией г. Рязани проекта “Передача ведомственного жилого фонда”, реализуемого в Российской Федерации за счет средств займа МБРР с 1996 года.

По обращению главы администрации Рязанской области В.Н. Любимова от 14 ноября 2001 г. № 1-1/410 (текст обращения прилагается) проведена проверка по реализации субзайма, выделенного в рамках этого проекта.

I. Общие вопросы, связанные с привлечением займа МБРР по финансированию проекта “Передача ведомственного жилого фонда”

Проект “Передача ведомственного жилого фонда” (далее - проект), реализуемый в г. Рязани, является составной частью проекта с аналогичным названием, осуществляемым в рамках федеральной программы по передаче объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1994 г. № 2027 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 235 “О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность”.

Заем вступил в силу 18 ноября 1996 г. и должен быть реализован до 31 декабря 2002 г. Главной целью проекта является “...ускорение передачи ведомственного жилищного фонда и обеспечение устойчивости этого процесса. Это поможет предприятиям сосредоточить их ограниченные финансовые и управленческие ресурсы на перестройке основных видов деятельности в условиях рыночной экономики. Для того, чтобы передача жилищного фонда могла быть осуществлена в короткие сроки и проводилась устойчиво и в дальнейшем, Проект предусматривает содействие реформам, способствующим переходу собственности, финансирования и управления жилищным фондом в частный сектор, что является неотъемлемой частью экономических преобразований в России”.

Для участия в проекте в 1994 году Правительством Российской Федерации и МБРР были рассмотрены кандидатуры 13 городов. Для отбора участников проекта использовались четыре главных критерия:

- 1) способность городской администрации заключать соглашения с предприятиями о передаче жилищного фонда;
- 2) рост доли погашаемых населением расходов;
- 3) широкий процесс приватизации и образования товариществ собственников жилья (кондоминиумов);
- 4) создание конкурентного рынка обслуживания жилищного фонда.

В итоге были отобраны шесть городов, в том числе и г. Рязань.

К первоначальным критериям отбора участников проекта относились следующие: администрации городов-участников должны были взять на себя финансирование капитального ремонта переданных им ведомственных зданий, подготовительных работ для последующей установки оборудования, а также модернизации и замены инженерных сетей на прилегающих территориях.

Кроме того, проект предусматривает:

- содействие созданию товариществ собственников жилья (кондоминиумов);
- возмещение расходов на содержание жилищного фонда и оплату коммунальных услуг за счет жильцов;
- целевые жилищные субсидии - для защиты экономически неблагополучных групп населения в условиях роста доли возмещаемых расходов;
- обслуживание жилья на конкурсной основе для рационализации и расширения доли частного сектора в предоставлении услуг в сфере жилищного хозяйства;
- повышение эффективности использования энергии в переданных предприятиями жилых домах.

Согласно предварительным расчетам, включавшим оценку кредитоспособности городов-участников, в результате осуществления проекта за счет достигнутой экономии местных бюджетов, городские администрации смогут полностью обеспечить выплаты Минфину России (в федеральный бюджет) платежей процентов и комиссий, а также своевременно погасить основной долг по займу МБРР. Экономия средств предполагалась достигнута прежде всего путем уменьшения дотаций на теплоснабжение за счет осуществления крупномасштабных мероприятий по энерго- и водосбережению, которые приведут к более рациональному потреблению населением тепловой энергии, горячей и холодной воды, при одновременном создании системы коммерческого учета этих ресурсов. Кроме того, экономия средств городских бюджетов ожидалась в результате осуществления комплексного реформирования жилищного сектора, включающего повышение уровня участия населения в оплате своего жилья, которое, по мнению Всемирного банка, во время разработки проекта все еще значительно отставало от стоимости других товаров и услуг в стране.

В соответствии с Соглашением о займе, для финансирования проекта в городах-участниках были заключены договоры субзайма между Минфином России, Минэкономики России и администрациями субъектов Российской Федерации и городов-участников. При этом администрации субъектов Федерации выступали в качестве поручителя субзаемщика, а городские администрации - субзаемщиками.

1. Анализ нормативной базы при заключении Проекта

Город Рязань был отобран в 1994 году для участия в проекте с учетом данных, предоставленных в ответ на информационный запрос для городов-кандидатов на участие в проекте МБРР "Передача и реструктуризация ведомственного жилья". Запрос предусматривал предоставление МБРР системы показателей для оценки выполнения условий, необходимых для участия в вышеназванном проекте (включая общую характеристику г. Рязани), состояние передачи ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность, наличие конкурентного рынка жилищно-эксплуатационных и ремонтных услуг, процесс приватизации жилья и создания кондоминиумов, а также уровень покрытия населением города затрат на жилищно-коммунальные услуги и необходимость предоставления субсидий малообеспеченным группам населения.

В результате рассмотрения этих показателей 11 октября 1996 года был заключен договор субзайма в размере 69755,9 тыс. долларов США между Минфином России (подписан Первым заместителем Министра А.П. Вавиловым), Минэкономики России (подписан Министром Е.Г. Ясиным), администрацией Рязанской области (от имени поручителя субзаемщика подписан главой администрации Рязанской области Г.К. Меркуловым) и администрацией г. Рязани (от лица субзаемщика подписан вице-мэром г. Рязани Ю.Г. Ромашкиным). Дополнительное соглашение к договору субзайма от 11 октября 1996 г. было подписано 14 февраля 2000 г. за № 1.

Договор субзайма был заключен с учетом положений Закона Рязанской области от 3 апреля 1996 г. № 30 "О предоставлении главе администрации Рязанской области и мэру

г. Рязани отдельных специальных полномочий”, согласно которому глава администрации Рязанской области и мэр г. Рязани получили соответствующие полномочия подписать договор субзайма с Минфином России о предоставлении заемных средств на возвратной и платной основе. Договор субзайма был одобрен решением Рязанского городского совета от 1 октября 1996 за № 87.

В указанном договоре субзаемщик (администрация г. Рязани) и его поручитель (администрация Рязанской области) обязуются отвечать перед Минфином России за полное и своевременное исполнение администрацией г. Рязани обязательств по обслуживанию долга по договору субзайма, включая погашение основной суммы долга в размере 69755,9 тыс. долларов США, а также выплаты процентов, комиссии за обязательство, маржи, штрафных процентов и других сумм по ставкам, и в сроки, установленные договором субзайма. В соответствии с Договором субзайма общий срок исполнения субзайма составляет четырнадцать лет, при этом отсрочка выплаты основной суммы долга предусмотрена на шесть лет. Выплата основной суммы займа должна осуществляться равными долями два раза в год каждые 15 мая и 15 ноября, начиная с 15 ноября 2002 года до 15 ноября 2010 года. За пользование предоставленным кредитом субзаемщик обязывался выплачивать процентную ставку, устанавливаемую МБРР к каждому процентному периоду, маржу Минфину России в размере 1,5% годовых (с 1999 г. - 2,0%) и комиссии за обязательство в размере 0,75% годовых (с 1997 г. - 0,25%).

2. В целях гарантирования выполнения условий данного договора субзайма между администрацией Рязанской области и Минфином России 11 октября 1996 года был заключен договор поручительства (дополнительное соглашение № 1 к договору поручительства подписано 14 февраля 2000 года).

При заключении договора субзайма были нарушены Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” (ст. 12, 17, 26), Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления” (ст. 15) и Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР” (ст. 9), так как указанная гарантия была заключена без ее утверждения представительным органом власти субъекта Российской Федерации (несмотря на то, что принятие решений о заемных средствах предусматривает финансовые обязательства для областного бюджета) в рамках утверждения бюджета области на соответствующий год.

Кроме того, вышеупомянутый договор субзайма от 11 октября 1996 года является долгосрочным (действует свыше 5 лет), т. е. заключен с нарушением порядка, определенного действовавшим в тот период Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления”, статья 12 которого предусматривала, что при недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов исполнительные органы власти вправе использовать краткосрочные кредиты.

Наряду с этим как федеральными, так и местными органами исполнительной власти при подписании договора поручительства не были учтены все необходимые условия: отсутствовало должным образом разработанное, согласованное (с Минэкономразвития

России и Минфином России) и одобренное (Межведомственной комиссией при Правительстве Российской Федерации) предынвестиционное обоснование как в целом по Проекту, так и по его реализации в г. Рязани. Это является нарушением постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 “Об утверждении порядка работы с проектами финансируемыми за счет займов МБРР”, которым определен механизм подготовки документов по проектам, финансируемым за счет займов МБРР.

2.1. Несмотря на наличие вышеперечисленных нарушений федерального законодательства, реализация рассматриваемого проекта в г. Рязани началась с 1996 года (объем субзайма по договору от 11 октября 1996 г. составляет 69755799,76 долларов США, по дополнительному соглашению от 14 февраля 2000 г. объем субзайма сокращен до 36772165,0 долларов США). Фактическое освоение средств субзайма характеризуется следующими параметрами.

Снятие средств субзайма (по годам)	Сумма средств (в долларах США)
1996 год	93202,55
1997 год	860185,83
1998 год	858439,96
1999 год	1285633,5
2000 год	1892488,6
2001 год	1925120,53

Общая сумма снятых со счета займа (освоенных) средств для реализации проекта в г. Рязани за 1997-2001 годы по состоянию на 1 января 2002 г. составляет 6915070,97 долларов США, или 18,8% от общего объема субзайма.

Фактическое освоение средств субзайма осуществлялось в течение проверяемого периода (октябрь 1996 - февраль 2002 года) в условиях, когда на администрацию г. Рязани не возлагались функции заказчика по строительству или реконструкции объектов (соответствующие нормативные положения, свидетельствующие о возложении на городскую администрацию функций заказчика, в ходе проверки не представлены).

Активное использование средств субзайма (по подписанным и действующим контрактам) продолжалось в 2001 году, несмотря на то, что еще в апреле 2001 года Рязанская областная Дума обратила внимание на неудовлетворительный ход реализации субзайма. В связи с этим следует отметить, что постановлением Рязанской областной Думы от 21 ноября 2001 г. № 541-III РОД “О ходе выполнения постановления Рязанской областной Думы от 25 апреля 2001 г. № 36 “О договоре субзайма между Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономики Российской Федерации, администрацией Рязанской области и мэрией г. Рязани от 11 октября 1996 г. на реализацию Проекта Международного банка реконструкции и развития “Передача ведомственного жилищного фонда” указано следующее:

- признать ход выполнения постановления Рязанской областной Думы от 25.04.2001 г. № 36 неудовлетворительным;

- предложить главе администрации Рязанской области, председателю Рязанского городского Совета, главе администрации г. Рязани совместно определить размер платежей из бюджета г. Рязани и объем гарантий областного бюджета для обслуживания обязательств по субзайму.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что 12 октября 2001 г. состоялось заседание (протокол № 7) Комитета по управлению проектом передачи ведомственного жилого фонда под председательством первого заместителя Председателя Госстроя России С.И. Круглика, с участием первого заместителя губернатора Рязанской области В.Н. Лобанова и

главы администрации г. Рязани П.Д. Маматова, на котором были приняты следующие решения.

1). Рекомендовать администрации Рязанской области согласовать предложение администрации г. Рязани о сокращении субзайма по Проекту до 9,8 млн. долларов США и совместно обратиться в Минфин России с соответствующим письмом. В противном случае рекомендовать Минфину России в соответствии со статьей 11.01 Договора субзайма между Минфином России, Минэкономки России, администрацией Рязанской области и мэрией г. Рязани от 11.10.1996 г. уведомить администрацию г. Рязани о нарушении статьи 7.15 Договора субзайма и в случае, если невыполнение или ненадлежащее выполнение продолжится в течение 15 дней после вручения такого уведомления, аннулировать право администрации г. Рязани использовать средства субзайма, кроме тех, которые необходимы для завершения действующих контрактов.

2). Учитывая ограниченность времени для подготовки и реализации Проекта в двух новых городах-кандидатах, удовлетворяющих требованиям участия в Проекте, и принимая во внимание другие риски, которые затрудняют достижение целей Проекта в новых городах, рекомендовать Минфину России при подготовке очередного дополнения к Соглашению о займе сохранить прежний состав участников Проекта.

3). Поручить Некоммерческому фонду реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов направить в Минфин России проект Дополнения к Соглашению о займе, предусматривающий сокращение займа на 79,2 млн. долларов США (с 256,4 до 177,2 млн. долларов США) с учетом сокращения субзайма г. Оренбурга до 17,6 млн. долларов США и сокращения субзайма г. Рязани до 9,8 млн. долларов США.

В связи с этим следует отметить, что в соответствии с п. 1 решения Комитета по управлению проектом глава администрации г. Рязани П.Д. Маматов направил письмо от 30.10.2001 г. № 8-5/5757 на имя заместителя министра финансов Российской Федерации С.И. Колотухина с просьбой о сокращении субзайма г. Рязани по проекту до 9758216 долларов США. Указанное обращение администрации г. Рязани в Минфин России было принято в одностороннем порядке и без согласования с единственным гарантом по рассматриваемому суб займу МБРР - администрацией Рязанской области, а также без учета реальных возможностей субзаемщика и поручителя по исполнению обязательств по возврату и обслуживанию субзайма.

Проанализировав сложившуюся ситуацию, глава администрации Рязанской области В.Н. Любимов не согласился с вышеуказанным решением Комитета и письмом от 16.11.2001 г. № 1-5/413 на имя заместителя министра финансов Российской Федерации С.И. Колотухина направил предложение о сокращении субзайма г. Рязани по проекту до 7,3 млн. долларов США, а также просил учесть данное решение при подготовке для подписания соответствующих дополнений к упомянутому выше договору субзайма от 11 октября 1996 г.

В ответ на эти обращения заместитель Министра финансов Российской Федерации В.А. Чернухин письмом от 4.12.2001 г. № 27-00-07/1398 на имя главы администрации Рязанской области В.Н. Любимова рекомендовал администрациям Рязанской области и г. Рязани согласовать вопрос о величине субзайма, указав на то, что до принятия согласованного областью и городом решения Минфин России не имеет возможности внести поправки в Договор субзайма. По этой причине комиссия за обязательство, начисляемая на неиспользуемую часть субзайма, рассчитывается, исходя из суммы субзайма в 36,7 млн. долларов США, что приводит к дополнительным расходам для бюджета г. Рязани (а в случае непогашения задолженности и для бюджета гаранта - администрации Рязанской области).

В письме главы администрации Рязанской области В.Н. Любимова от 18 января 2002 года № 1-37-71 на имя главы администрации г. Рязани П.Д. Маматова указывается, что позиция администрации области остается прежней (изложена в вышеупомянутом письме от 16.11.2001 г. № 1-37/778), подтверждается уменьшение суммы субзайма до 7,3 млн. долларов США, и отмечается невозможность предоставления гарантии на большую сумму.

3. Реализация проекта в городе Рязани

3.1. Реализация займа Международного банка реконструкции и развития 4012-RU “Передача ведомственного жилого фонда” осуществляется под управлением Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (ФРП), находящимся в г. Москве, а на территории г. Рязани возложена на управление энерговодоснабжения и связи администрации г. Рязани, в состав которого входит местная группа реализации проекта “Передача ведомственного жилого фонда” (МГРП).

За период с 1996 по 2001 год в городе Рязани несколько раз менялась структура управления проектом, а также состав и руководство рабочей группой и местной группой по реализации проекта, неоднократно вносились существенные изменения в план закупок по проекту в части типов объектов переоборудования, их количества и состава проводимых на них работ. За проверяемый период МГРП обновилась на 70 процентов.

В настоящее время МГРП в количестве 7 человек с месячным фондом оплаты труда в размере 46300 рублей входит в состав управления энерговодоснабжения и связи администрации г. Рязани. Должностные инструкции специалистов МГРП в период с 1996 года по октябрь 2001 года отсутствуют (оформлены только в ноябре 2001 года), положение о МГРП до настоящего времени не разработано. Финансирование расходов по содержанию МГРП осуществляется за счет средств городского бюджета. Общие расходы на содержание МГРП в 1997-2001 годах составили 1193,4 тыс. рублей, в т. ч. фонд оплаты труда - 868,3 тыс. рублей и социальные отчисления - 325,2 тыс. рублей.

Организация бухгалтерского учета средств субзайма возложена на управление главного бухгалтера администрации г. Рязани и непосредственно МГРП не осуществляется. С учетом действующих функций управление главного бухгалтера администрации г. Рязани и нормативных положений по ведению бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях не может осуществляться, в частности, учет незавершенного строительства (производства). В связи с этим не представляется возможным определить реальные объемы незавершенного строительства.

До сих пор не решена задача создания системы коммерческого учета и механизма аккумуляции средств от реализации проекта, поставленная администрацией г. Рязани еще в начале реализации проекта. Выполнение этой задачи остается важным и после завершения контрактов, реализуемых в рамках проекта, так как в соответствии с принятыми на себя обязательствами администрация г. Рязани должна получить определенные поступления (доходы) в городской бюджет от практического использования инвестиций, которые до настоящего времени на счета администрации города не зачислялись.

3.2. Структура субзайма администрации г. Рязани включает три основных компонента:

- часть А проекта предусматривает финансирование инженерно-технических услуг и услуг консультантов по закупкам;
- часть Б проекта предусматривает финансирование расходов по оплате работ, товаров и услуг на переоборудование зданий;
- часть В проекта предусматривает финансирование расходов на ремонт сетей вне зданий.

Объемы субзайма администрации г. Рязани с разбивкой по категориям и компонентам проекта представлены в таблице № 3 “Структура субзайма в г. Рязани в рамках Проекта “Передача ведомственного жилого фонда”, в которой также приведены данные по корректировке объемов кредитов.

Таблица № 3
(тыс. долларов США)

Категории субзайма (части проекта)	Объем выделяемых средств с 11.10.96 г.	Объем выделяемых средств с 14.02.00 г.	Изменения объемов (тыс. долларов США)	Изменения объемов (в процентах)
Техническая помощь, инженерно-технические услуги и услуги по закупкам (часть А проекта):	4931,0	3597,5	- 1333,5	- 27,1
Реализация проекта в г. Рязани (часть Б проекта)	59100,0	23541,3	- 35558,7	- 60,2
Переоборудование распределительных сетей (часть В проекта)	1202,7	7410,0	+ 6207,3	+ 616,1
Возврат аванса на подготовку проекта	360,9	360,9	-	-
Нераспределенные средства	4161,3	1862,6	- 2208,7	- 55,2
Всего	69755,9	36772,2	- 32983,7	- 47,2

Как показывает таблица, в результате произведенной корректировки структуры займа произошло сокращение объемов субзайма, предоставленного г. Рязани на 32983,7 тыс. долларов США, или на 47,2 процента. Главным образом, это сокращение ассигнований на выполнение второго компонента проекта (участие по оплате работ товаров и услуг) на 35558,7 тыс. долларов США, или 60,2 процента. Одновременно многократно увеличилась сумма субзайма, предназначенная для финансирования работ по модернизации инженерных сетей вне зданий, отобранных для проекта на 6207,3 тыс. долларов США, или в 6,2 раза. Это связано с тем, что в ходе реализации проекта было установлено, что внедрение новых технологий по энерго- и водосбережению только в зданиях оказалось недостаточно эффективным из-за больших потерь, обусловленных дефектами инженерной инфраструктуры на прилегающих территориях (котельные, центральные тепловые пункты, насосные станции, трубопроводы). Изменения в объемах субзайма, предназначенных для финансирования технической помощи в рамках выполнения части А проекта, были менее заметны, и соответствующие средства уменьшились с 4931,0 тыс. долларов США до 3597,5 тыс. долларов США.

Расчетов экономической эффективности (обусловленных указанными изменениями) в администрации г. Рязани нет.

3.3. Темпы освоения средств субзайма крайне низкие и составили в среднем за год 2 процента. Данные показатели представлены в таблице № 4 “Сравнение планируемого и фактического освоения средств (нарастающим итогом) по субзайму г. Рязани в рамках проекта передачи ведомственного жилого фонда”.

Таблица № 4
(тыс. долларов США)

Дата принятия плана	31.12.97	31.12.98	31.12.99	31.12.00	31.12.01	31.12.02	31.12.03
18.04.96	1395,1	6278,0	16043,8	29994,9	54409,5	69755,8	
11.12.98	953,3	2075,6	5292,4	15062,2	36974,8	66601,8	
27.04.01	953,3	1811,8	3097,4	4989,9	12698,2	25296,3	33298,6
20.12.01	953,3	1811,8	3097,4	4989,9	7207,3	9600,8	9752,3
15.02.02	953,3	1811,8	3097,4	4989,9	6915,1	9525,7	9677,2
Фактическое освоение средств	953,3	1811,8	3097,4	4989,9	6915,1		
Процент освоения средств по субзайму							
Дата принятия плана	31.12.97	31.12.98	31.12.99	31.12.00	31.12.01	31.12.02	31.12.03
18.04.96	68 %						
11.12.98		87 %	59 %	33 %			
27.04.01							
20.12.01					96 %		
15.02.02							

За 5 лет работы (с октября 1996 года по 1 января 2002 года) администрации г. Рязани, МГРП и ФРП по рассматриваемому проекту фактическое расходование средств составило 6915,1 тыс. долларов США, или 9,9% от первоначального объема субзайма, определенного в Соглашении (69755,8 тыс. долларов США), или 18,8% от реструктурированного в 2000 году объема субзайма (36772,2 тыс. долларов США). Расходование заемных средств по состоянию на 1.01.2002 года по категориям субзайма представлено в таблице № 5 «Использование заемных средств по категориям субзайма».

Таблица № 5
(тыс. долларов США)

Категории субзайма	Объем по Доп. соглашению № 1 к договору субзайма от 3.10.96 г.	Факт. использовано на 1.01.02 г.	Освоение (в %)
(1) Техническое содействие по части А (1) проекта: (а) инженерно-технические услуги и услуги консультантов по закупкам	3597,5	3128,3	87,0
(2) Часть Б проекта (участие городов по оплате работ, товаров и услуг)	23541,3	3567,3	15,2
Ремонт сетей по части В проекта	4110,0	126,2	1,7
½ от (5) Второй транш аванса	360,9	93,2	25,8
(6) Нераспределенная часть займа	1862,6	0,0	0,0
Всего	36772,2	6915,1	18,8

Наибольший процент освоения средств отмечается по категории А - техническое содействие (оплата инженерно-технических услуг и услуг консультантов по закупкам) - 3128,3 тыс. долларов США, или 87,0% от средств, выделенных на эту категорию. Расходы по проведению работ в городе (часть Б) составили всего 3567,3 тыс. долларов США, или 15,2% соответственно. Наиболее низкое освоение средств (1,7% от общего объема средств по данной категории субзайма) наблюдается по проведению ремонта (переоборудования) распределительных сетей, хотя по инициативе администрации г. Рязани именно по этой категории в 1999 году объем заемных средств был увеличен с 1202,7 тыс. долларов США (по первоначально утвержденному объему проекта) до 7410,0 тыс. долларов США, или более, чем в шесть раз.

Из общего объема фактически использованных средств субзайма (6915,1 тыс. долларов США) на оплату услуг консультантов уже израсходовано 3325,7 тыс. долларов США, или 48,1% от общего объема средств (при первоначальном объеме планировалось, что доля оплаты консультантов не будет превышать 4,7% от общего объема субзайма).

Оплата консультационных услуг до 1999 года осуществлялась вне контроля субзаемщика (по доверенности, выданной ФРП) и является фактически бросовыми затратами (неиспользуемыми на практике) для г. Рязани. Результаты работы консультантов представляют собой (как конечный продукт) обзоры (отчеты) о ходе реализации контрактов за отдельные периоды времени, а также разработанную тендерную документацию (включая информацию по аудиту зданий, проектную документацию, чертежи, технические спецификации, ведомости объемов работ и т. д.), инвестиционные контракты по переоборудованию зданий и установке узлов учета тепла, горячей и холодной воды. Данные обзоры (отчеты) составлены на английском языке и иногда на русском языке, однако они почти не использовались в практической работе администрации г. Рязани. Материалы на услуги консультантов общей стоимостью 1487,4 тыс. долларов США (44,7% от 3325,7 тыс. долларов США) администрацией г. Рязани в ходе проверки представлены не были.

3.4. Всего в ходе реализации субзайма в г. Рязани было заключено 14 контрактов на общую сумму 10197,8 тыс. долларов США, в том числе финансируемых за счет средств субзайма, предоставленного г. Рязани, в размере 9741,1 тыс. долларов США. Софинан-

сирование со стороны города (за счет средств городского бюджета) по заключенным контрактам составляет 700,9 тыс. долларов США, в том числе по уплате НДС - 460,7 тыс. долларов США и по уплате таможенных пошлин - 240,2 тыс. долларов США.

По состоянию на момент проверки всего было завершено 9 контрактов на общую сумму 3096,3 тыс. долларов США, в т. ч. 2 контракта на оказание консультационных услуг общей стоимостью 1487,4 тыс. долларов США и 7 контрактов на поставку оборудования и выполнение строительных и монтажных работ общей стоимостью 1608,9 тыс. долларов США (с софинансированием из городского бюджета в размере 264,6 тыс. долларов США).

В настоящее время не завершены работы по 5 контрактам, в том числе по 3 контрактам на оказание консультационных услуг на общую сумму 2607,2 тыс. долларов США и 2 контрактам по строительству котельных и проведению строительных работ и отоплению на общую сумму 4494,3 тыс. долларов США (с софинансированием из городского бюджета в размере 436,4 тыс. долларов США). Строительные работы осуществляются фирмами "Honeywell", США/Кипр (переоборудование 51 здания) и консорциумом фирм "Nippon Steel Trading", Япония, и "Импульс", Российская Федерация (строительство 7 котельных и переоборудование 10 зданий).

Встречными проверками на объектах, на которых строительство ведет генеральный подрядчик (консорциум фирм "Nippon Steel Trading", Япония, и "Импульс", Российская Федерация), в частности, установлено, что срок исполнения работ, определенный дополнением № 3 к контракту, до 25 ноября 2001 года не выполнен. На дату проверки (18.02.02 г.) в подвале дома ведутся работы по установке и замене труб отопления и водоснабжения, но подвал дома наполовину периметра залит экскрементами на глубину до 0,4 м. Доступ к оборудованию, установленному в индивидуальном тепловом пункте, по этой причине невозможен. По этому же контракту 25 ноября 2001 года должна быть сдана в эксплуатацию и котельная. Однако для завершения работ на котельной необходимо выполнить пуско-наладочные работы и произвести подключение к жилым домам. Таким образом, нарушены сроки исполнения контракта. Аналогичное положение складывается и на других объектах.

В связи с изложенным следует отметить, что проверкой Счетной палатой Рязанской области (проведена в июне - июле 2001 года) уже было выявлено финансовых нарушений на общую сумму не менее 34339 тыс. рублей, в том числе: 889,0 тыс. рублей - завышение стоимости объемов выполненных работ на одном из реконструированных зданий; 33450 тыс. рублей - неэффективное использование и отвлечение средств (из них 30000 тыс. рублей - отвлечение средств генподрядчиками).

Согласно письмам главы администрации Рязанской области от 7 декабря 2001 года № 1-13/809 и от 8 февраля 2002 года № 1-13/809, направленным на имя прокурора Рязанской области Ю.М. Рыжкова, предложено организовать тщательную проверку соблюдения законности при расходовании денежных средств субзайма МБРР в ходе реализации в г. Рязани проекта "Передача ведомственного жилого фонда".

3.5. Всего, по мнению администрации г. Рязани, для завершения работ в 2002 году (по действующим контрактам) необходимо дополнительно использовать средства субзайма в размере 2884,5 тыс. долларов США (на 1.01.2002 года использовано 6915,1 тыс. долларов США). Какие-либо документы, счета или иные материалы по распределению планируемых работ в разрезе заказчиков на общую сумму 546,6 тыс. долларов США не предоставлены, также нет данных о конкретном намерении использовать еще 51,5 тыс. долларов США, т. е. не конкретизированы и не распределены средства в размере 598,1 тыс. долларов США, или 29,5% от истребуемой суммы. Кроме того, в 2002 году планируется израсходовать средства на оплату (неиспользуемых на практике) услуг кон-

сультантов еще на 883,8 тыс. долларов США, или 30,6% от истребуемой суммы. С учетом изложенного, общий объем средств субзайма не должен превышать 8,3 млн. долларов США.

Заявленная администрацией г. Рязани сумма в размере 9800 тыс. долларов США не имеет под собой реальных обоснований. Так, по расчету ФРП (письмо от 15.02.2002 г. № 40 на имя руководителя МГРП г. Рязани Ю.А. Дряклова), для завершения работ по проекту необходимы средства в размере 9677243 долларов США, или на 122757 долларов США меньше, чем заявлено администрацией г. Рязани.

3.6. Расчеты с федеральным бюджетом по обязательствам администрации г. Рязани. Состояние и полнота учета долговых обязательств и источников финансирования дефицита бюджета г. Рязани

С начала реализации проекта из средств городского бюджета произведены расчеты с федеральным бюджетом по обслуживанию займа в сумме 1733,8 тыс. долларов США (на момент проверки задолженности перед федеральным бюджетом нет).

Из использованных в течение 1997-2001 годов 6915,1 тыс. долларов США средств субзайма, по разным причинам не были отражены как источники финансирования дефицита городского бюджета средства в размере 5384,3 тыс. долларов США (в рублевом эквиваленте), или 77,9% от фактически полученных средств (за 1997 год - 953,4 тыс. долларов США, за 1998 год - 858,4 тыс. долларов США, за 1999 год - 1285,6 тыс. долларов США, за 2000 год - 1892,5 тыс. долларов США и частично за 2001 год - 394,4 тыс. долларов США). Соответственно в этих размерах не отражались расходы городского бюджета на финансирование жилищно-коммунального хозяйства г. Рязани.

Таким образом, месячные отчеты об исполнении бюджета города Рязани за 1999-2001 годы составлены в нарушение приказов Минфина России от 25 мая 1999 года № 38н и от 17 февраля 1999 года № 15н (“Инструкция по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов”).

Кроме того, муниципальный долг в части займа МБРР по состоянию на 1 января 2002 года фактически занижен на 394,4 тыс. долларов США, или 11,9 млн. рублей, т. е. нарушены требования статьи 100 “Муниципальный долг” Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем отчеты об исполнении бюджета города Рязани за эти годы без учета отражения источников финансирования дефицита (в части средств субзайма) и с искажением размера муниципального долга принимались как Финансовым управлением администрации Рязанской области (с 2002 года - Финансово-казначейское управление администрации Рязанской области), так и Минфином России (в части отчета области по исполнению консолидированного бюджета).

3.7. Результаты реализации проекта

За прошедший период осуществления проекта (1997 год - февраль 2002 года) на его реализацию и на дополнительные расходы, связанные с его реализацией, было использовано 9336,4 тыс. долларов США, или 214733,3 тыс. рублей, в том числе:

- за счет средств субзайма МБРР израсходовано 159241,7 тыс. рублей (6915,1 тыс. долларов США);

- за счет средств городского бюджета по софинансированию строительства (реконструкции) объектов использовано 13359,2 тыс. рублей (расчетно - 663,3 тыс. долларов США);

- на обслуживание субзайма - расходы за счет средств городского бюджета в размере 40939 тыс. рублей (1734 тыс. долларов США);

- расходы на содержание МГРП (как функционирование органов местного самоуправления в связи с включением специалистов МГРП в штаты администрации г. Рязани) за счет средств городского бюджета составили 1193,4 тыс. рублей (расчетно - 24,0 тыс. долларов США).

Кроме средств субзайма, на этапе подготовки проекта были получены на безвозвратной и безвозмездной основе средства в размере 1,174 млн. долларов США для реализации демонстрационного проекта (в рамках демонстрационного проекта в г. Рязани проведены конкурсные торги, заключены и выполнены 2 контракта по переоборудованию 4 типовых жилых зданий с целью сравнительной оценки эффективности внедрения различных энерго- и водосберегающих технологий, а также определения срока их окупаемости).

На основании письменного обращения Председателя Рязанского городского совета А.И. Мухина от 21.10.2000 года на имя генерального директора ЭНПИ КОНСАЛТ А.А. Нестерова (г. Москва) была проведена экспертиза и подготовлено экспертное заключение "По эффективности проекта передачи ведомственного жилого фонда г. Рязани". Одной из задач проведенной экспертизы являлось проведение сценарного анализа для вариантов продолжения выполнения договора субзайма или досрочного прекращения работ по договору субзайма. В экспертизе отмечается, что "как явствует из представленных материалов, при заключении договора субзайма 1996 года участниками договора были намечены направления технических мероприятий по ресурсосбережению в сфере теплоснабжения жилого фонда и определены источники их финансирования. При этом оценки стоимости этих мероприятий, как и ожидаемого в результате их осуществления экономического эффекта в прилагаемых к договору материалах не приводится. Таким образом, из имеющихся материалов не представляется очевидным, что проект был тщательно исследован и сбалансирован в своей расходной и доходной частях на стадии заключения кредитного договора". На основании представленных материалов и проведенных расчетов ЭНПИ КОНСАЛТ делает вывод, что во всех рассмотренных случаях проект лишен экономического смысла, и рекомендует произвести немедленный выход из проекта.

Вместе с тем, практически в течение календарного года соответствующие уточнения (анализ возможностей города) и обоснования по сокращению субзайма до 9,8 млн. долларов США произведены не были.

Объем субзайма для завершения работ мог бы в начале 2001 года составить до 7,5 млн. долларов США, если администрация г. Рязани стала бы проводить соответствующую работу с первого квартала 2001 года (с момента, когда стало общеизвестно, что реализация субзайма в пределах 36772,2 тыс. долларов США производиться не будет).

В случае сокращения субзайма г. Рязани даже до 9,8 млн. долларов США не с 1 февраля 2002 г. (с даты официального сокращения, предпринятого в одностороннем порядке Минфином России), а с апреля 2001 года (когда вышло вышеупомянутое решение городского Совета г. Рязани о неподписании новых контрактов в рамках проекта), экономия за счет сокращения обслуживания субзайма (в части комиссии за неиспользованную часть кредита) составила бы 56,53 тыс. долларов США (36772,2 тыс. долларов США - 9800,0 тыс. долларов США) x на 306 дней /365 дней) x 0,25%), и экономия за счет сокращения доли г. Рязани по централизованным консультационным контрактам расчетно составила бы 47,7 тыс. долларов США (по PEG-2 - 38,149 тыс. долларов США, по TAG-2 - 7,63 тыс. долларов США и по IRS - 1,917 тыс. долларов США).

Однако, как отмечено выше, со стороны администрации г. Рязани не были приняты меры по своевременному выходу из малоэффективного проекта, что нанесло дополнительный прямой ущерб городскому бюджету, составивший 119,1 тыс. долларов США, или 3555,1 тыс. рублей, в том числе:

- переплата по оплаченным услугам иностранных консультантов - 47,7 тыс. долларов США, или 1471,5 тыс. рублей;

- излишние выплаты по комиссии за неиспользованную часть субзайма, ущерб составляет 56,5 тыс. долларов США, или 1744 тыс. рублей;

- ущерб из-за выплат пени в связи с несвоевременным перечислением средств по обслуживанию займа (за счет средств городского бюджета) - 14,9 тыс. долларов США, или 339,6 тыс. рублей.

При этом в администрации г. Рязани не создан механизм возврата средств по основному долгу субзайма (погашение начинается с ноября 2002 года), и средства для возврата кредита (займа) не накоплены.

Выводы

1. В течение 1992-2001 годов было привлечено таких кредитов в размере свыше 26,3 млрд. долларов США. Привлечение кредитов международных финансовых организаций оказывает существенное влияние на расходы федерального бюджета по обслуживанию данного вида обязательств, которые в целом составили 1,9 млрд. долларов США. Непогашенная задолженность Российской Федерации перед международными финансовыми организациями составляет 15,1 млрд. долларов США.

2. Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание на системные проблемы подготовки и реализации проектов, финансируемых при участии международных финансовых организаций. С учетом рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации, Минфин России и Минэкономразвития России еще в августе 2001 года внесли в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию системы управления проектами, а также механизма мониторинга за подготовкой и реализацией проектов МБРР. Указанные документы до сих пор не приняты. Длительность решения вопросов по совершенствованию механизма управления государственным долгом в части кредитов международных финансовых организаций отрицательно сказывается на ходе реализации проектов, финансируемых за счет привлеченных внешних заимствований.

3. Типичным примером является использование администрацией г. Рязани средств займа Международного банка реконструкции и развития 4012-0-RU по финансированию проекта "Передача ведомственного жилого фонда". Реализация проекта началась и осуществляется в нарушение действующего бюджетного законодательства. До настоящего времени отсутствует должным образом разработанное, согласованное (с Минэкономразвития России) и одобренное (Межведомственной комиссией при Правительстве Российской Федерации) предынвестиционное обоснование как в целом по проекту, так и по его реализации, в частности, в г. Рязани. Это является нарушением постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 года № 395 "Об утверждении порядка работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР", которым определен механизм подготовки документов по проектам, финансируемым за счет займов МБРР.

Несмотря на наличие нарушений федерального законодательства, реализация рассматриваемого проекта в г. Рязани началась с 1997 года (объем субзайма по договору от 11 октября 1996 года первоначально составлял 69755,8 тыс. долларов США и по до-

полнительному соглашению от 14 февраля 2000 года сокращен до 36772,2 тыс. долларов США). Освоение средств осуществлялось крайне медленно. Сумма снятых со счета займа (освоенных) средств для реализации проекта в г. Рязани за 1997-2001 годы по состоянию на 1 января 2002 года составляет 6915,1 тыс. долларов США, или 18,8% от общего объема субзайма.

Из этих средств на оплату услуг консультантов уже израсходовано 3325,7 тыс. долларов США, или 48,1% от общего объема фактически использованных средств (при первоначальном объеме планировалось, что доля оплаты иностранных консультантов не будет превышать 4,7% от общего объема субзайма).

Оплата консультационных услуг до 1999 года осуществлялась вне контроля администрации г. Рязани (по ее доверенности, выданной Некоммерческому фонду реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов). Значительная часть работы консультантов не использована.

Однако, со стороны администрации г. Рязани не были приняты меры по своевременному выходу из малоэффективного проекта, и только в течение 2001 года ею было использовано 1925,1 тыс. долларов США (27,8% от фактического объема освоенных средств). По мнению администрации г. Рязани, для завершения работ ей необходимо 9800 тыс. долларов США, из которых уже израсходовано 6915,1 тыс. долларов США и предстоит использовать в 2002 году 2884,9 тыс. долларов США (в том числе на оплату услуг консультантов - 883,8 тыс. долларов США и, как установлено проверкой, 598,1 тыс. долларов США, документально не подтвержденные и не распределенные по конкретным подрядчикам). В результате непринятия конкретных мер по сокращению неиспользованной части субзайма нанесен прямой ущерб городскому бюджету, который составляет 119,1 тыс. долларов США, или 3555,1 тыс. рублей, в том числе:

- за счет переплаты по централизованным контрактам на оплату услуг консультантов - 47,7 тыс. долларов США или 1471,5 тыс. рублей;

- за счет излишних выплат по комиссии за неиспользованную часть субзайма - 56,5 тыс. долларов США, или 1744 тыс. рублей;

- из-за выплат пени в связи с несвоевременным перечислением средств по обслуживанию субзайма (за счет средств городского бюджета) - 14,9 тыс. долларов США, или 339,6 тыс. рублей.

В администрации г. Рязани не создан механизм возврата средств по основному долгу субзайма (погашение начинается с ноября 2002 года), и средства для возврата кредита (займа) не накоплены.

Из 6915,1 тыс. долларов США, использованных в течение 1997-2001 годов средств субзайма, по разным причинам не были отражены как источники финансирования дефицита городского бюджета средства в размере 5384,3 тыс. долларов США в рублевом эквиваленте, или 77,9% от фактически полученных средств (за 1997 год - 953,4 тыс. долларов США, за 1998 год - 858,4 тыс. долларов США, за 1999 год - 1285,6 тыс. долларов США, за 2000 год - 1892,5 тыс. долларов США и частично за 2001 год - 394,4 тыс. долларов США). Соответственно в этих объемах не отражались расходы городского бюджета на финансирование жилищно-коммунального хозяйства г. Рязани.

Таким образом, месячные отчеты об исполнении бюджета города Рязани за 1999-2001 годы составлены в нарушение приказов Минфина России от 25 мая 1999 года № 38н и от 17 февраля 1999 года № 15н (“Инструкция по бухгалтерскому учету исполнения бюджетов”).

Кроме того, муниципальный долг в части займа МБРР по состоянию на 1 января 2002 года фактически занижен на 394,4 тыс. долларов США, или 11,9 млн. рублей, т. е.

нарушены требования статьи 100 “Муниципальный долг” Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, отчеты об исполнении бюджета города Рязани за эти годы без учета отражения источников финансирования дефицита (в части средств субзайма) и с искажением размера муниципального долга принимались как Финансовым управлением администрации Рязанской области (с 2002 г. - Финансово-казначейское управление администрации Рязанской области), так и Минфином России (по отчету области по консолидированному бюджету).

В связи с изложенным предлагается

1. Направить представления в Министерство финансов Российской Федерации и администрацию г. Рязани для устранения выявленных нарушений и недостатков.
2. Информировать о результатах проверок Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и администрацию Рязанской области.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. О. ШОХИН