

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25(138) «О результатах проверки эффективности механизма предоставления государственных гарантий по привлекаемым внутренним источникам финансирования и капиталам отечественных и зарубежных инвесторов по исполнению назначений по Бюджету развития за 1997 год и I квартал 1998 года в Министерстве экономики Российской Федерации»:*

*Направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

*Одобрить предложение аудитора Счетной палаты Э. В. Митрофановой о направлении представления Счетной палаты по результатам проверки Председателю Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко.*

*Поручить аудиторам Счетной палаты Э. В. Митрофановой и М. И. Бесхмельницыну в течение месяца подготовить и внести на рассмотрение Коллегии предложения о форме отчетности по исполнению Бюджета развития, а также по проекту закона о Бюджете развития.*

## ОТЧЕТ

### по результатам проверки эффективности механизма предоставления государственных гарантий по привлекаемым внутренним источникам финансирования и капиталам отечественных и зарубежных инвесторов по исполнению назначений по Бюджету развития за 1997 год и I квартал 1998 года в Министерстве экономики Российской Федерации

Основание для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998г.

Цель проверки: проведение контрольных мероприятий и анализ эффективности механизма формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации в 1997-1998 гг.

Объект проверки: подразделения Министерства экономики Российской Федерации:

- Департамент инвестиционной политики;
- Департамент международного сотрудничества.

Сроки проведения проверки: с 23 апреля по 20 июня 1998 г.

Исполнители: ведущий инспектор А.Н. Иткинд, старший инспектор Р.Х. Шетов.

#### Основные вопросы проверки:

1. Анализ нормативно-правового обеспечения формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации, действующего в 1997-1998 годах;

2. Проверка и анализ эффективности механизма формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации;

3. Проверка и анализ состояния финансирования коммерческих высокоэффективных, быстрокупаемых проектов - победителей конкурсов 1995-1997 годов;

4. Проверка и анализ работы по привлечению и использованию связанных иностранных кредитов в 1995-1997 годах, в том числе:

4.1. Связанных кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм;

4.2. Связанных кредитов (займов) Международного Банка Реконструкции и Развития (МБРР).

#### 1. Анализ нормативно-правового обеспечения формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации, действующего в 1997-1998 гг.

Порядок формирования и использования Бюджета развития регламентировался в 1997-1998 годах следующими федеральными законами и постановлениями Правительства Российской Федерации:

• федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 г. (ст.84-90, приложение 6);

• постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 1297 «Вопросы исполнения федерального бюджета в 1997 году» (п.22-24);

• постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1470 «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации»;

• Федеральный закон от 26.03.98 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» (ст.99-101).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 441 «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» в качестве основных целей экономической политики на 1998 год рассматриваются повышение инвестиционной активности, формирование источников реального наполнения Бюджета развития Российской Федерации и на этой основе увеличение по сравнению с уровнем 1997 г. объемов капитальных вложений. При этом Министерству экономики Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации предлагается в месячный срок представить в Правительство Российской Федерации:

- предложения о порядке отчисления средств в Бюджет развития Российской Федерации на 1998 год;
- предложения, предусматривающие специальный порядок предоставления государственных гарантий в отношении инвестиционных проектов особой народно-хозяйственной и социальной значимости;
- перечень конкурсных инвестиционных проектов особой народно-хозяйственной и социальной значимости;
- предложения о порядке предоставления государственных гарантий при осуществлении лизинговых операций.

Анализируя нормативно-правовое обеспечение формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации в 1997-1998 годах, можно сделать следующие выводы:

- до настоящего времени Правительством Российской Федерации не утвержден «Порядок предоставления государственных гарантий для инвестиционных проектов особой народнохозяйственной и социальной значимости»;
- отсутствует единый законодательный документ - федеральный закон «О Бюджете развития Российской Федерации», регламентирующий все вопросы, связанные с формированием и использованием Бюджета развития;
- отсутствует необходимая отчетность об исполнении Бюджета развития в части его формирования и использования.

## 2. Проверка и анализ эффективности механизма формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации

За годы экономической реформы наиболее сильный спад имел место в инвестиционной сфере. При этом объем инвестиций, достигнутый в 1997 г., был более чем в три раза ниже уровня 1991 г., значительно отставая от суммарной инвестиционной потребности Российской Федерации (ориентировочная инвестиционная потребность в 1997 г. составляла 80-100 трлн. руб.).

При разработке федерального бюджета на 1997

год была предпринята попытка изменения кризисной ситуации в инвестиционной сфере, предполагающая активизацию усилий по привлечению инвестиций в народное хозяйство. С этой целью было предусмотрено формирование Бюджета развития Российской Федерации (Бюджета развития) и связанного с ним нового механизма предоставления государственных гарантий. Ключевыми принципами выделения государственных средств через Бюджет развития должны были стать конкурсность, срочность, платность и возвратность выделяемых средств, долевого характера финансирования и диверсификация риска государства с частным капиталом.

В соответствии с действующим нормативно-правовым обеспечением в 1997-1998 гг. сложился нижеследующий механизм формирования и использования Бюджета развития.

В 1997 г. источниками формирования Бюджета развития являлись:

- связанные иностранные кредиты;
- средства из источников внутреннего заимствования.

В 1998 г. наряду с вышеуказанными были предусмотрены дополнительные источники финансирования Бюджета развития в виде доходов федерального бюджета от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности.

При этом отчисления средств из указанных источников в Бюджет развития на 1998 год, за исключением связанных иностранных кредитов, должны производиться равномерно по следующим нормативам:

- по источникам внутреннего заимствования в размере 1,72 процента;
- по доходам федерального бюджета от продажи имущества, находящегося в государственной собственности в размере 18,46 процента.

Следует отметить, что в соответствии со ст.75 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1997 год» расходы Бюджета развития Российской Федерации на 1997 год относятся к перечню защищенных статей расходов федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме, независимо от исполнения доходов федерального бюджета. В соответствии со ст.102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» вместо принципа защищенности определенных статей расходов федерального бюджета предложен принцип перераспределения бюджета пропорционально годовым назначениям с учетом фактически полученных доходов.

В соответствии со ст.87 федерального бюджета на 1997 год использование средств Бюджета развития должно осуществляться на конкурсной, возвратной, срочной и платной основах. Вышеназванный характер использования средств Бюджета развития сохранен и в федеральном бюджете на 1998 год (ст.100). При этом плата за пользование средств

вами Бюджета развития и суммы их погашения должны вноситься в федеральный бюджет с безусловным направлением в Бюджет развития.

Начиная с 1998 года, федеральным бюджетом предусматривается развитие системы предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации. Государственные гарантии по возмещению убытков за счет средств Бюджета развития части вложенных инвестором финансовых ресурсов предоставляются в случае срыва выполнения инвестиционного проекта не по вине инвестора. При этом в соответствии с федеральным бюджетом на 1998 год две трети объема государственных гарантий предоставляются с установлением верхнего предела до 40 процентов заемных средств для реализации инвестиционных проектов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1470, а одна треть объема государственных гарантий предоставляется с установлением верхнего предела до 70 процентов (а в особых случаях - до 85 процентов) заемных средств для реализации инвестиционных проектов особой народно-хозяйственной и социальной значимости и с учетом наличия различных видов обеспечения объемов гарантий.

В соответствии с действующим в 1997-1998 гг. законодательством Правительство Российской Федерации должно предоставлять государственные гарантии в рамках суммарного верхнего предела государственного долга Российской Федерации. В то же время суммы предоставляемых гарантий для обеспечения обязательств в валюте Российской Федерации включаются в состав государственного внутреннего долга как вид долгового обязательства. Общая сумма предоставляемых гарантий для обеспечения обязательств в иностранной валюте включается в состав государственного внешнего долга как вид долгового обязательства.

При исполнении получателем государственной гарантии своих обязательств перед третьим лицом на соответствующую сумму сокращается внутренний либо внешний государственный долг, что отражается в отчете об исполнении бюджета. При этом Министерство финансов Российской Федерации или другой орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации, должен вести учет выданных гарантий, исполнения получателями гарантий своих обязательств, обеспеченных гарантиями, а также случаев осуществления государством платежей по выданным гарантиям.

Государственные гарантии под инвестиционные проекты носят небюджетозамещающий характер, так как они не связаны с каким-либо получением средств, предусмотренных федеральным бюджетом, и соответственно не противоречат Указу Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 года № 467 «О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета».

Формами предоставления государственной поддержки инвестиционных проектов, прошедших конкурсный отбор, являются:

- выделение средств на возвратной платной основе с установленным сроком их возврата и процентов за пользование ими;

- выделение средств на уровне закрепления в государственной собственности части акций создаваемых акционерных обществ, которые (акции) реализуются на рынке ценных бумаг по истечении установленного срока возврата полученных средств с направлением выручки от реализации этих средств в доход федерального бюджета;

- предоставление государственных гарантий по возмещению убытков за счет средств Бюджета развития в случае срыва выполнения инвестиционного проекта не по вине инвестора.

Для повышения контроля за целевым использованием государственных средств Бюджета развития в целях своевременного и полного возврата предоставленных средств предусмотрено:

- заключение заемщиком кредитного соглашения с кредитным предприятием, в котором определяется конкретное целевое использование выделенных средств;

- подписание залоговых обязательств и других видов обеспечения возврата заемных средств, срока возврата основного долга и процентов за пользование средствами, ответственности заемщика и другие условия для осуществления надлежащего контроля за целевым использованием выделенных средств;

- предоставление гарантии коммерческого банка о возврате заемных средств;

- платежные обязательства администрации субъекта Российской Федерации по возмещению затрат федерального бюджета;

- заключение договора о предоставлении в залог принадлежащего предприятию-заемщику имущества с целью его возможной реализации в случае неспособности заемщика использовать свои обязательства перед федеральным бюджетом согласно кредитному соглашению;

- выплата штрафа за нецелевое использование и несвоевременный возврат средств Бюджета развития.

Средства бюджета развития предполагается использовать по следующим основным направлениям:

1. Размещение на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития по высокоэффективным быстрокупаемым инвестиционным проектам.

2. Размещение централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития в конкурсные проекты федеральной инвестиционной программы.

3. Финансирование инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности.

4. Финансирование инвестиционных проектов за счет средств государственной поддержки угольной отрасли.

5. Предоставление государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития по кредитам, привлекаемым для финансирования эффективных инвестиционных проектов.

6. Предоставление государственных гарантий под инвестиционные проекты особой народнохозяйственной значимости.

7. Поддержка структурных преобразований и финансирование инвестиционных проектов за счет связанных кредитов (займов) Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР).

8. Предоставление организациям ссуд, финансируемых за счет государственных внешних заимствований Российской Федерации (связанных кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм), на закупку по импорту оборудования, других товаров и услуг для реализации инвестиционных проектов.

Анализируя действующий механизм формирования и использования Бюджета развития Российской Федерации, необходимо отметить следующее.

В связи с достаточно высоким сложившимся уровнем доходности ценных бумаг при значительно более низкой рентабельности промышленности (около 10%) активизации инвестиций за счет коммерческого капитала в реальный сектор экономики в ближайшее время не предвидится. С учетом этого для подъема производства предстоит действовать по нескольким направлениям, в том числе необходимо активизировать роль государственных инвестиций, и, прежде всего, через механизм Бюджета развития.

Увеличение Бюджета развития, формируемого в основном за счет внутренних и внешних заимствований, приведет к росту государственного долга, расходов по его обслуживанию и соответственно к росту дефицита федерального бюджета. В связи с этим в I квартале 1998 года новые заимствования производились в основном на погашение долговых обязательств, что привело к исполнению федерального бюджета по статье «государственные инвестиции» за данный период лишь на 1,3%. Дальнейшее значительное недофинансирование Бюджета развития Российской Федерации приведет к резкому торможению экономического развития за счет недостатка государственных инвестиций, а это так же недопустимо, как и дальнейший интенсивный рост государственного долга.

В сложившемся экономическом положении, при острой потребности в государственных инвестициях в условиях интенсивного роста государственного долга и расходов по его обслуживанию, необходима реализация такого механизма формирования и использования Бюджета развития, который обеспечивал бы в конечном счете постоянный рост Бюджета

развития при сохранении установленной предельной величины государственного долга за счет самофинансирования Бюджета развития.

Своевременный возврат средств и процентов за пользование ими внутренними заемщиками должен обеспечивать как погашение соответствующих государственных долговых обязательств с учетом расходов по их обслуживанию, так и накопление дополнительных средств на развитие. С этой целью необходимо ориентироваться прежде всего на финансирование из Бюджета развития высокоэффективных, высокорентабельных, быстрокупаемых проектов.

В результате Бюджет развития можно будет формировать не по остаточному принципу (большая часть государственных заимствований расходуется на погашение и обслуживание долговых обязательств, меньшая часть - на формирование Бюджета развития), а исходя из потенциального наличия высокоэффективных, высокорентабельных, быстрокупаемых проектов и ожидаемого размера доходов, которые могут быть получены федеральным бюджетом от участия в финансировании этих проектов. При этом допустимый размер Бюджета развития может регулироваться за счет соблюдения опережающих темпов роста возвращаемых средств, перечисляемых в Бюджет развития, над темпами роста самого Бюджета развития.

Следует однако отметить, что для реализации формирования и использования Бюджета развития на принципе самофинансирования необходимо, чтобы процентная ставка по кредитам, предоставляемым из Бюджета развития, превосходила сложившийся уровень доходности государственных ценных бумаг на минимальную расчетную величину, но в то же время была бы значительно ниже средневзвешенной процентной ставки по кредитам.

Следует отметить, что в 1997-1998 гг. предоставление кредитов из Бюджета развития производилось на осуществление высокоэффективных инвестиционных проектов, осуществление инвестиционных программ конверсии оборонной промышленности, оказание государственной поддержки угольной отрасли и осуществление других проектов на конкурсной, платной, возвратной и срочной основе со сроками возврата предоставленных средств в течение 2-5 лет и уплатой процентов за пользование этими средствами в размере 0,5-0,25 ставки рефинансирования (учетной ставки) Центрального банка Российской Федерации в зависимости от вида проекта (постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 12997).

В то же время, по расчетам Счетной палаты Российской Федерации, средняя доходность ценных бумаг в 1997 году составляла ориентировочно 0,7 от ставки рефинансирования, а установленные процентные ставки за пользование кредитами из Бюджета развития составляли соответственно лишь

0,71-0,36 от величины средней доходности государственных ценных бумаг, что не давало возможности сделать предоставление кредитов в целях инвестиций прибыльными для федерального бюджета и соответственно обеспечить самофинансирование Бюджета развития.

### 3. Проверка и анализ состояния финансирования коммерческих высокоэффективных быстрокупаемых проектов - победителей конкурсов 1995-1997 годов

Финансирование коммерческих высокоэффективных быстрокупаемых проектов является одним из основных направлений использования Бюджета развития Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1994 года № 1928 «О частных инвестициях в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 744 «О порядке размещения централизованных ресурсов на конкурсной основе» был определен переход от распределения государственных инвестиций на производственные цели к их размещению на конкурсной основе.

В связи с этим Минэкономики России, начиная с 1995 года, была организована работа по конкурсному отбору высокоэффективных проектов со сроком окупаемости, как правило, до двух лет. По условиям конкурса предприниматели должны были вложить 20% собственных средств от сметной стоимости проекта, 60% средств занять в коммерческих банках, а остальные 20% средств получить в качестве государственной поддержки. Таким образом, на рубль государственных средств привлекались 4 рубля частных инвестиций.

Интересы коммерческих структур и возможности вложения капиталов в высокоэффективные ин-

вестиционные проекты и интересы предпринимателей к частным и государственным инвестициям оказались достаточно высокими. Так, для конкурсного размещения капитальных вложений в комиссию по инвестиционным конкурсам за 1995-1996 годы поступили заявки на 943 проекта с общей сметной стоимостью этих проектов 51,9 трлн. руб. (в неденоминированных рублях) и объемом запрашиваемых государственных инвестиций по ним около 11,2 трлн. рублей (21,6% от сметной стоимости проектов). Справка о финансировании проектов-победителей инвестиционных конкурсов в 1995-1997 г. приведена в таблице 1. Как видно из таблицы, по результатам четырех конкурсов, проведенных в 1995-1997 гг., было выявлено 226 победителей конкурсов, которым потребовалась государственная поддержка в форме предоставления средств федерального бюджета на возвратной и платной основе в сумме 1898476 млн. руб. По состоянию на 29.01.98 Минфином России фактически было профинансировано 83 проекта на сумму государственной поддержки 567000 млн. руб., в том числе полностью профинансировано 62 проекта-победителя на сумму 340000 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1997 год» от 26 февраля 1997 г. № 29-ФЗ (приложение 6 «Направления расходования средств бюджета развития Российской Федерации на 1997 год по разделам функциональной классификации») инвестиции, намечаемые к размещению на конкурсной основе в коммерческие высокоэффективные проекты в 1997 г. (на возвратной основе), должны были составить 965000 млн. руб. Фактически за 1997 год был профинансирован 21 проект на сумму государственной поддержки 193 000 млн. рублей.

Таблица 1

#### Справка о финансировании проектов-победителей инвестиционных конкурсов (по состоянию на 29.01.98 г.)

(млн. неденоминированных рублей)

	Всего за 1995-1997 гг.				из них профинансировано в 1997 году	
	кол-во проектов-победителей конкурсов	профинансировано проектов	требуемый размер господдержки, млн. руб.	фактически профинансировано, млн. руб.	кол-во проектов	Профинансировано, млн. руб.
Всего	226	83	1898476	566598	21	192988
Промышленность	138	52	1333594	379113	13	154028
Топливо-энергетический комплекс	1	1	1968	1968	1	1968

Металлургический комплекс	16	7	206175	58580	2	23000
Машиностроительный комплекс	35	10	373309	64505	1	3860
Спецкомплекс	10	2	101840	13200	1	5000
Химический комплекс	17	7	234677	88705	3	24900
Лесной комплекс	10	3	84709	6160	1	4000
Строительный комплекс	37	15	123878	41035	1	3600
Комплекс транспорта и связи	4	3	169380	91200	2	82700
Отрасли, не входящие в комплексы	8	4	37658	13760	1	5000
Агропромышленный комплекс	76	24	428785	136310	7	23960
Социальный комплекс	12	7	136097	51175	1	15000

При этом предприниматели-победители конкурсов произвели заимствования в коммерческих банках в расчете на возмещение установленной им государственной поддержки для оплаты оборудования. Во многих случаях нарушались сроки возврата взятых кредитов, целый ряд мощностей был не введен в действие в связи с недофинансированием.

#### 1. Проверка и анализ работы по привлечению и использованию связанных иностранных кредитов в 1993-1998 гг.

В условиях низкой инвестиционной активности особое место занимают связанные кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка реконструкции и развития.

Связанные иностранные кредиты привлекаются Российской Федерацией в инвестиционных целях. В 1997-1998 гг. они являются основной составной частью Бюджета развития Российской Федерации (56,6% от Бюджета развития в 1997 г. и 75,8% - в

1998 г.). Связанные иностранные кредиты достаточно привлекательны ввиду их низкой стоимости и привязки условий кредитования к выполнению программ преобразования основных сфер экономики страны. Они предоставляются Правительству Российской Федерации на срок от 5 до 10 лет со ставкой по оплате за пользование кредитом 5%-10% годовых. Правительство Российской Федерации в лице Минфина России, в свою очередь, осуществляет перекредитование привлеченных средств внутренним заемщикам на меньшие сроки с увеличением ставки за пользование кредитом на 2%, исходя из необходимости платы за работу по обслуживанию кредитов.

Источники формирования Бюджета развития Российской Федерации в 1997-1998 гг., определенные соответствующим федеральным бюджетом и Программой Государственных внешних заимствований Российской Федерации, утвержденной на 1997 год (с учетом изменений от 19.12.97 № 2012-ПГД) приведены в таблице 2.

Таблица 2  
(млрд. неденоминированных руб.)

Источники формирования Бюджета развития Российской Федерации		1997 год	1998 год
1.	Связанные иностранные кредиты, всего в том числе:	10263,75	12422,0
1.1.	Кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм	7778,6	-
1.2.	Кредиты Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР)	2485,15	-
2.	Средства из источников внутреннего заимствования и ассигнования из федерального бюджета	7844,0	3958
	<b>Всего:</b>	<b>18147,15</b>	<b>16380,0</b>

Как видно из таблицы 2, в 1998 г. планируется уменьшение общей величины Бюджета развития по отношению к 1997 г. с 18147 млрд. руб. (неденоми-

рованных) до 16380 млрд. руб., или на 9,7%. Почти в 2 раза планируется сократить средства из источников внутреннего заимствования при одновре-

менном увеличении связанных иностранных кредитов с 10263,75 млрд. руб. до 12422,0 млрд. руб., или на 21%. При этом доля связанных иностранных кредитов в Бюджете развития Российской Федерации возрастает с 56,6% в 1997 г. до 75,8% в 1998 г., что приведет к заметному увеличению внешнего долга

Российской Федерации и соответственно внешней зависимости.

Ориентировочная информация об исполнении Бюджета развития Российской Федерации по привлечению и использованию связанных иностранных кредитов приведена в таблице № 3.

Таблица 3  
(млрд. неденоминированных руб.)

		1997 год			1998 год		
		план	Факт (привлечено и использо- вано)	% испол- нения к плану	план	факт (привлечено и использо- вано)	% испол- нения к плану
1.	Связанные креди- ты, всего	10263,75	8518,87	83	12422,0	3541,1	28,5
	в том числе:						
1.1.	Кредиты прави- тельств иностран- ных государств, банков и фирм	7778,6	6456,2	83	-	-	-
1.2.	Кредиты между- народного банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструк- ции и развития (ЕБРР)	2485,15	2062,67	83	-	-	-

Как видно из таблицы 3, Бюджет развития в части привлечения и использования связанных иностранных кредитов в 1997 г., был выполнен лишь на 83% от запланированного объема. Недовыполнение исполнения Бюджета развития в части связанных иностранных кредитов в 1997 г. в значительной степени связано с отставанием освоения средств внешнего заимствования. К тому же перекредитование средств Бюджета развития Минфином России частным предприятиям и соответственно использование Бюджета развития значительно затруднено за счет дополнительных требований Минфина России к заемщикам, которые для получения кредита не должны иметь задолженности по уплате налогов в бюджет и внебюджетные фонды.

Связанные иностранные кредиты, привлекаемые Правительством Российской Федерации, используются для финансирования высокоэффективных быстрокупаемых инвестиционных проектов предприятий и инфраструктурных проектов, имеющих федеральное значение. Финансирование инвестиционных проектов и инфраструктурных проектов федерального значения за счет связанных иностранных кредитов осуществляется в рамках Программы государственных внешних заимствований, утверждаемой в составе федерального бюджета на соответствующий год. В соответствии с направлениями расходования средств Бюджета развития на 1997 год

по разделам функциональной классификации (приложение 6 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 1997 год» от 26.02.97 № 29-ФЗ) следующие разделы Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 1997 год финансируются за счет Бюджета развития:

- промышленность, энергетика и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика;
- развитие рыночной инфраструктуры.

Остальные разделы Программы государственных внешних заимствований (образование, культура и искусство, здравоохранение, социальная политика) относятся к финансированию расходов, связанных с инфраструктурными проектами, имеющими федеральное значение.

Финансирование инвестиционных проектов в составе Программы государственных внешних заимствований за счет средств Бюджета развития осуществляется на возвратной, срочной и платной основах. Финансирование инфраструктурных проектов федерального значения, заложенных в Программе государственных внешних заимствований осуществ-

вляется за счет средств бюджетозамещающего характера. Структура государственных внешних заимствований на 1997 год в части связанных иностран-

ных кредитов по видам расходов в соответствии с Программой государственных внешних заимствований на 1997 год приведена в таблице 4.

Таблица 4  
(млрд. неденоминированных руб.)

		Связанные кредиты иностранных государств		Связанные кредиты МБРР, ЕБРР		Итого связанных кредитов, млрд. руб. (% от общего объема связанных кредитов)
		млрд. руб. (% от общего объема связанных кредитов иностранных государств)	% от общего объема связанных кредитов	млрд. руб. (% от общего объема кредитов МБРР, ЕБРР)	% от общего объема связанных кредитов	
1.	Внешние заимствования, используемые для финансирования инвестиционных проектов на возвратной, срочной и платной основах в рамках Бюджета развития	7778,6 (85,8)	75,8	2485,15 (52,5)	24,2	10263,75 (74,4)
2.	Внешние заимствования, используемые для финансирования инфраструктурных проектов федерального значения в рамках средств бюджетозамещающего характера.	1289,15 (14,2)	36,4	2247,1 (47,5)	63,6	3536,23 (25,6)
<b>Всего:</b>		<b>9067,75 (100,0)</b>		<b>4732,25 (100,0)</b>		<b>13800 (100,0)</b>

Как видно из таблицы 4, большая часть внешних заимствований в виде связанных кредитов (74,4% от общего объема внешних заимствований в виде связанных кредитов) приходится на заимствования для финансирования инвестиционных проектов на возвратной, срочной и платной основах и относится к источникам финансирования Бюджета развития.

В то же время, если подавляющая часть кредитов иностранных государств (85,8% от общего объема связанных кредитов иностранных государств) приходится на финансирование инвестиционных проектов, то займы МБРР и ЕБРР наполовину (52,5% от общего объема связанных кредитов МБРР, ЕБРР) расходуются на инвестиционные цели, что говорит о невысокой эффективности их использования.

#### 4.1. Связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм

Связанные иностранные кредиты, предоставляемые Российской Федерации иностранными государствами на основе межправительственных соглашений под гарантии Правительства Российской Федерации, используются для финансирования инвестиционных проектов предприятий. Оборудование, закупаемое в счет указанных кредитов, в первую очередь предназначается для модернизации и реконст-

рукции существующих производств с целью их вывода на современный технический уровень, что способствует структурной перестройке народного хозяйства, подъему обрабатывающей промышленности и получению дополнительной продукции для поставки на экспорт с целью погашения внешнего долга. Кроме того, в счет указанных кредитов финансируются инфраструктурные проекты, имеющие федеральное значение.

Организация работы по привлечению и использованию иностранных кредитов, предоставляемых под гарантию Правительства Российской Федерации, определена постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 1993 г. № 1060.

Указанным постановлением Минэкономики России поручено по согласованию с Минфином России представлять в Правительство Российской Федерации на утверждение перечень оборудования, товаров, услуг, подлежащих финансированию в счет иностранных кредитов, и возложен контроль на Минэкономики России за эффективным использованием закупаемых в счет этих кредитов оборудования и услуг.

В соответствии с поручениями Президента и Правительства Российской Федерации Минэкономики России рассматривает обращения российских



заказчиков о финансировании проектов в счет иностранных связанных кредитов. Для принятия решения по указанным вопросам Минэкономике России запрашивает технико-экономические и финансовые документы, обосновывающие привлечение и погашение кредитов.

По результатам рассмотрения обосновывающих материалов Минэкономике России по согласованию с Минфином России и Внешэкономбанком готовит и представляет в установленном порядке предложения в Правительство Российской Федерации.

За период 1993-1997 гг. приняты решения Правительства Российской Федерации о привлечении указанных кредитов для финансирования проектов российских организаций в различных отраслях промышленности на сумму свыше 14 млрд. долларов США. По состоянию на 1 апреля 1998 года использованы кредиты на сумму около 6 млрд. долларов США.

Минэкономике России проведено проверку ряда предприятий, получивших оборудование в счет иностранных кредитов, предоставленных под гарантии Правительства Российской Федерации, с целью определения целевого и эффективного использования оборудования.

В соответствии с разработанной Минэкономике России формой отчетности эффективность использования кредитов определялась отношением величины налоговых отчислений в бюджет в течение года после реализации кредита к величине налоговых отчислений в течение года до получения кредита. Согласно представленной отчетности эффективность использования кредитов по отдельным предприятиям составляет:

ОАО «Черкизовский мясоперерабатывающий завод» (оборудование для производства колбасы типа «Мортаделла» в счет итальянского кредита) за 1997 г. - 4,5;

ОАО «Большевик» г. Москва (оборудование для производства кондитерских изделий (вафли) за счет итальянского кредита) за 1997 г. - 2,49;

АООТ «Сокол», Дедовский керамический завод (оборудование для производства керамических плиток в счет итальянского кредита) за 1997 г. - 1,6;

АО «Сибэласт» г. Красноярск (оборудование для производства клиновых ремней для сельскохозяйственной техники в счет немецкого кредита) за 1997 г. - 1,2;

АО «Цемент» г. Красноярск (оборудование для производства технологической линии по производству цемента в счет немецкого кредита) за 1997 г. - 2,04;

АО «Завод автотракторных запальных свечей» (оборудование для производства изоляторов в счет немецкого кредита) за 1997 г. - 2,47.

В целях улучшения работы по контролю за эффективным использованием оборудования, закупаемого в счет указанных кредитов, по предложению

Минэкономике России российским заказчиком, начиная с 1996 года поручается соответствующими решениями Правительства Российской Федерации представлять ежеквартальную и годовую информацию в Минэкономике России и Минфин России об эффективности использования предоставленных им кредитов.

Однако до настоящего времени в основном такая информация не поступает. Это связано с тем, что сроки поставки оборудования и серийное производство на нем продукции в лучшем случае могут составлять не менее 5 лет со дня принятия решения Правительством Российской Федерации.

По сообщению Госкомстата России, действующая в настоящее время бухгалтерская и статистическая отчетность позволяет получать необходимую информацию для определения эффективности использования оборудования, закупаемого в счет связанных кредитов.

Минэкономике России было предложено Госкомстату России представлять такую информацию Минэкономике России и Минфину России.

Для выполнения этой работы Минэкономике России по согласованию с Минфином России и Внешэкономбанком будет направлен Госкомстату России перечень российских заказчиков, от которых необходимо получить указанную информацию.

Следует отметить, что многие предприятия не обеспечивают возвратность кредитов и увеличивают внешнюю задолженность России. По данным Комиссии по оперативным вопросам при Правительстве Российской Федерации, по состоянию на 01.04.98 г. (протокол от 21.05.98 г.) просроченная задолженность предприятий по погашению кредитов с учетом расходов по их обслуживанию составляет 883,4 млн. долларов США. Таких предприятий имеется около 100, из них крупнейшими должниками являются:

1. АО «АВТОВАЗ» - просроченная задолженность 474,9 млн. долл. США.

2. АО «Новолипецкий металлургический комбинат» - просроченная задолженность 156,6 млн. долл. США.

3. Саратовское АО «Нитрон» - просроченная задолженность - 77,2 млн. долл. США.

4. АО «Тверьхимволокно» - просроченная задолженность 69,5 млн. долл. США.

5. АО «Камтэкс» - задолженность по кредиту 41,9 млн. долл. США.

В целях улучшения обеспечения возвратности представляемых организациям иностранных кредитов Минэкономике России совместно с Минфином России подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления организациям ссуд, финансируемых за счет государственных внешних заимствований Российской Федерации, на закупку по импорту оборудо-

дования, других товаров и услуг для реализации инвестиционных проектов».

Проект указанного постановления Правительства Российской Федерации отражает концепцию предоставления внутри страны организациям ссуд для реализации инвестиционных проектов, прошедших конкурсный отбор в порядке, предусмотренном Положением об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1470 «Об утверждении Порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет Бюджета развития Российской Федерации и Положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» и предусматривающий уточнение методологии формирования федерального бюджета, а также порядок расчетов предприятий и организаций, являющихся заемщиками кредитных средств внутри страны, в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации.

К конкурсам в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 773 «О предоставлении гарантий или поручительств по займам и кредитам» допускаются организации, не имеющие задолженности по платежам в федеральный бюджет либо государственные внебюджетные фонды. При этом размер ссуд, финансируемых за счет государственных внешних заимствований Российской Федерации, на закупку по импорту оборудования, других товаров и услуг для реализации прошедшего конкурсный отбор инвестиционного проекта не должен превышать 40% от общего объема финансовых и других ресурсов, определенных условиями конкурса для такого проекта.

Финансирование не менее 60% от общего объема финансовых и других ресурсов, определенных условиями конкурса для такого проекта, осуществляется организацией за счет альтернативных федеральному бюджету источников.

Использование суверенных стопроцентных гарантий Правительства Российской Федерации, по которым наработана большая практика, существенно продвинуло двустороннее экономическое сотрудничество России с иностранными государствами. Однако возможности этой формы минимизации рисков иностранных партнеров и страховщиков в настоящее время практически исчерпаны.

В целях снижения нагрузки на бюджет по обслуживанию внешнего долга и повышения эффективности использования средств заимствования в среднесрочной перспективе предусматривается постепенное сокращение объемов новых связанных иностранных кредитов, получаемых от зарубежных стран под гарантию Правительства Российской Федерации, с переносом тяжести инвестиционной активности на региональный уровень и привлечением иностранных кредитов под гарантию субъектов Российской Федерации и первоклассных коммерческих российских банков.

#### 4.2. Связанные кредиты (займы) международного банка реконструкции и развития (МБРР)

Связанные кредиты (займы) МБРР предоставляются Российской Федерации, начиная с конца 1993 года. Как указывалось ранее, связанные иностранные кредиты, включая кредиты МБРР, должны были использоваться для финансирования высокоэффективных, быстрокупаемых инвестиционных проектов и инфраструктурных проектов, имеющих федеральное значение. При этом высокоэффективные, быстрокупаемые инвестиционные проекты представляли частный сектор экономики и финансировались на принципах платности, срочности и возвратности. В то же время инфраструктурные проекты федерального значения ставили перед собой стратегические цели реформирования российской экономики, и их финансирование имело бюджетозамещающий характер.

В настоящее время портфель проектов, финансируемых за счет займов МБРР, составляет 39 проектов на общую сумму 9,5 млрд. долларов США. Из них средства четырех займов на сумму 2,3 млрд. долларов США полностью получены. Двадцать девять проектов на сумму 6,9 млрд. долларов США находятся в стадии реализации. Ход реализации активных проектов МБРР представлен в таблице № 5.

Таблица № 5.  
(млн. \$)

№ п/п	Название проекта	Сумма займа	Сумма израсходованных средств
1.	Структурная перестройка угольного сектора – 2	800,00	400,00
2.	Структурная перестройка экономики – 2	800,00	800,00
3.	1-й нефтяной реабилитационный проект	426,30	409,45
4.	2-й нефтяной реабилитационный проект	500,00	254,03
5.	Поддержка осуществления приватизации	90,00	70,00
6.	Развитие службы занятости и социальной защиты населения	60,00	31,66

7.	Ремонт и содержание автомобильных дорог	300,00	243,04
8.	Поддержка осуществления реформ в сельском хозяйстве (АРИС)	160,00	32,00
9.	Поддержка осуществления земельной реформы (ЛАРИС)	80,00	18,21
10.	Ликвидация нефтяного загрязнения (Коми)	99,00	76,62
11.	Модернизация налоговой службы	16,80	3,68
12.	Подготовка финансовых и управленческих кадров	40,00	22,39
13.	Жилищный проект	400,00	116,15
14.	Развитие финансовых учреждений	200,00	48,21
15.	Поддержка предприятий	200,00	17,38
16.	Управление окружающей средой	110,00	33,11
17.	Развитие портфеля проектов	40,00	6,55
18.	Городской транспорт	329,00	212,19
19.	Развитие стандартизации	24,00	2,32
20.	Содействие реализации структурной перестройки угольной отрасли	25,00	3,91
21.	Реконструкция мостов	350,00	19,15
22.	Поддержка правовой реформы	58,00	4,20
23.	Передача и реструктуризация ведомственного жилья	300,00	7,58
24.	Развитие рынка капитала	89,00	3,25
25.	Повышение эффективности использования энергии	70,00	0,63
26.	Поддержка региональной социальной инфраструктуры	200,00	9,62
27.	Медицинское оборудование	270,00	120,24
28.	Структурная перестройка системы социальной защиты	800,00	550,00
29.	Бюро экономического анализа	22,6	0,96
	<b>Итого:</b>	<b>6859,70</b>	<b>3516,53</b>

Общая сумма средств, израсходованных по реализуемым проектам, составляет 3,5 млрд. долларов США, или 51 % от общего объема средств, зарезервированных на реализацию 29 проектов. Всего израсходовано по состоянию на 01.04.98 г. 5,82 млрд. долларов США. При этом на инвестиционные проекты и техпомощь израсходовано 1,77 млрд. долларов США, на бюджетозаменяющие проекты - 4,05 млрд. долларов США.

Таким образом, большая часть займов МБРР (70 %) была израсходована на инфраструктурные проекты федерального значения в качестве бюджетозаменяющих средств на безвозвратной основе со стороны внутренних заемщиков.

Следует особо остановиться на проектах, финансируемых начиная с 1997 года за счет займов МБРР в рамках Программы государственных внешних заимствований на 1997 год в счет использования средств Бюджета развития на 1997 год. В соответствии с направлениями расходования средств Бюджета развития на 1997-1998 гг. по разделам функциональной классификации раздел 11 «Развитие рыночной инфраструктуры» относится к Бюджету развития Российской Федерации. В составе данного раздела (Приложение 2 к разделу 1 «Государственные внешние заимствования» Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов на 1998 год) предусмотрены следующие проекты:

1. Поддержка займа на структурную перестройку угольной промышленности
2. Постприватизационная поддержка предприятий
3. Развитие рынка ценных бумаг
4. Развитие финансовых учреждений
5. Реструктуризация предприятий
6. Содействие осуществлению приватизации
7. Развитие небанковских финансовых учреждений.

Проведенный анализ показал, что задачи и цели вышеназванных проектов, как правило, имеют абстрактный, размытый характер (увеличение объема и повышение качества банковских услуг, содействие в области институционального развития налоговой службы и т.д.), что не дает возможности контролировать исполнение проектов и оценивать их эффективность.

В процессе реализации данных проектов средства расходовались в основном на консультационные услуги, оргтехнику, офисное оборудование и т.д., что не могло обеспечить их окупаемость и соответственно возвратность.

Таким образом, изначально проекты в составе Программы государственных внешних заимствований, финансируемые за счет займов МБРР и входящие в раздел 11 функциональной классификации расходов федерального бюджета «Развитие рыночной инфраструктуры», какого-либо отношения к Бюджету развития Российской Федерации не имеют, так как не удовлетворяют основным принципам финансирования из Бюджета раз-

вития (платности, срочности, возвратности).

Проведенные ранее Счетной палатой Российской Федерации проверки использования займов МБРР показали неэффективность этих займов и нецелевой характер их использования. Так, при проверке займа МБРР (RU-3546) «Проект содействия в осуществлении приватизации» было установлено, что:

- отсутствуют необходимые технико-экономические обоснования целесообразности осуществления проектов;
- задачи и цели проектов не обеспечивают проведение законченной работы по созданию целостной системы приватизации для ограниченного круга предприятий. Средства займа расплывлены на решение локальных вопросов, включая финансирование услуг и закупку оборудования для федеральных органов исполнительной власти и другие цели, напрямую не связанные с процессом приватизации. Подавляющая часть проектов направлена на такие цели, как компания по информированию общественности о программе приватизации в России, консультационные услуги по проблемам приватизации, проведение исследований и т.д.;
- оплата консультационных услуг производилась без достаточных правовых обоснований;
- отсутствует надлежащая координация и контроль за эффективным и целевым использованием средств займа со стороны Минэкономики России и Минфина России, на которых постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.96 г. № 395 возложены данные функции.

#### 5. Выводы и предложения

Проведенная проверка и анализ полученных результатов показывает:

- не утвержден Правительством Российской Федерации «Порядок предоставления государственных гарантий для инвестиционных проектов особой народно-хозяйственной значимости»;
- отсутствует единый законодательный документ - федеральный закон «О Бюджете развития Российской Федерации», регламентирующий все вопросы, связанные с формированием и использованием Бюджета развития;
- не разработана система отчетности об исполнении Бюджета развития в части его формирования и использования;
- отсутствует эффективный механизм формирования Бюджета развития, основанный на его самофинансировании;
- фактическое недофинансирование высокоэффективных быстрокупаемых коммерческих проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета на возвратной и платной основе, составило в 1995-1997 гг. 1333,0 млрд. руб. (в неденоминированных рублях), или 70,3 % от требуемого объема финансирования проектов-победителей конкурсов (1898,5 млрд. руб.);

- просроченная задолженность предприятий по предоставленным им кредитам за счет связанных кредитов правительств иностранных государств, банков и фирм по состоянию на 01.04.98 г., включая задолженность по погашению кредитов и проценты по их обслуживанию составляет 883,4 млн. долларов США. Основными должниками являются пять предприятий, перечисленных ранее, задолженность которых составляет 824,6 млн. долларов США, или 93,3 % от объема общей задолженности;

- связанные кредиты (займы) МБРР в основном (70,0 % от общей величины займов) используются на инфраструктурные проекты, имеющие федеральное значение, в качестве бюджетозамещающих средств на безвозвратной основе со стороны внутренних заемщиков, что противоречит возможности включения их в состав Бюджета развития (раздел 11 функциональной классификации «Развитие рыночной инфраструктуры»);

- задачи и цели проектов, финансируемых за счет кредитов МБРР, имеют в некоторых случаях неконкретный характер, что не дает возможности эффективно контролировать исполнение проектов, целевое и эффективное использование средств.

В связи с изложенным предлагается направить представление Председателю Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко, письма Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу, где предусмотреть следующее:

1. Минэкономики России совместно с Минфином России целесообразно доработать и согласовать в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О Бюджете развития Российской Федерации», который должен стать главным нормативным документом, регламентирующим функционирование Бюджета развития Российской Федерации, исходя из необходимости его самофинансирования;

2. Госкомстату России совместно с Минэкономики России и Минфином России целесообразно разработать и представить на рассмотрение в установленном порядке предложения по формированию системы отчетности по исполнению Бюджета развития Российской Федерации;

3. Минфину России и Минэкономики России необходимо повысить эффективность Программы государственных внешних заимствований, увеличив долю инвестиционных займов МБРР в общем объеме заимствований;

4. Минэкономики России необходимо повысить контроль за эффективностью и целевым использованием внешних заимствований.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Э. В. МИТРОФАНОВА**