

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 января 2002 года № 2 (285) “О результатах проверки целевого и рационального использования средств займа Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития для финансирования Проекта по управлению окружающей природной средой за 1999-2000 годы с учетом эффективности выполнения Правительством Российской Федерации и руководством Проекта представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок использования указанного займа”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Правительству Российской Федерации, с учетом состоявшегося обсуждения, и МПР России.

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

Поручить В.М.Смирнову подготовить информационные материалы по результатам проверки для направления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в соответствии с Соглашением, подписанным Счетной палатой и Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки целевого и рационального использования средств займа Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития для финансирования Проекта по управлению окружающей природной средой за 1999-2000 годы с учетом эффективности выполнения Правительством Российской Федерации и руководством Проекта представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок использования указанного займа

Основание для проведения проверки: в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год, утвержденным решением Коллегии Счетной палаты от 22 декабря 2000 г. (протокол № 42 (234), п. 1.6.92), распоряжением Счетной палаты от 18 сентября 2001 г. № 170-рк и на основании удостоверения на право проведения проверки от 18 сентября 2001 г. № 453 специалистами направления по контролю расходов федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию заместителем начальника инспекции Т.В. Злотниковой (руководитель), главным инспектором Е.П. Кокоревым и ведущими инспекторами В.А. Ивановым и Л.Н. Курченковой с 18 сентября по 20 ноября 2001 г. проведена проверка целевого и рационального использования средств займа Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития для финансирования Проекта по управлению окружающей средой за 1999-2000 годы с учетом эффективности выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок использования указанного займа.

Цель проверки

1. Осуществить проверку целевого и рационального использования, а также законность и эффективность использования средств займа Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР) для финансирования Проекта по управлению окружающей средой (далее - Проект) за 1999-2000 годы.

2. Проверить выполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок использования средств займа.

Предмет проверки

Средства займа МБРР (№ 3806-RU) в размере 110 млн. долларов США для финансирования реализации Проекта.

Объекты проверки

МПР России; Центр подготовки и реализации международных Проектов технического содействия (далее - ЦПРП) Исполнительная дирекция Российской программы организации инвестиций в оздоровление окружающей среды (далее - ИД РПОИ); Северо-Кавказский филиал Центра подготовки и реализации международных Проектов технического содействия средств займа (далее - СКФ ЦПРП) и Комитет природных ресурсов по Ярославской области МПР России (далее - комитет).

Перечень изученных документов дан в приложении 1 (Приложения в Бюллетене не публикуются).

Случаев отказа в предоставлении информации со стороны руководства МПР России и препятствования работе не было.

Результаты проверок оформлены актами. Перечень актов дан в приложении 2.

Замечания к акту проверки в ЦПРП даны в приложении 3.

1. Ход финансирования Проекта

1.1. Общие положения

Заем в размере 110 млн. долларов США для финансирования Проекта предоставлен на основании Соглашения о займе между Российской Федерацией и МБРР от 6 февраля 1995 г. № 3806-RU (далее - Соглашение), подписанного во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1995 г. № 107.

Подлинника Соглашения на русском языке в МПР России и ЦПРП не имеется, тем самым нарушена статья 28 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации". Имеется неофициальный перевод указанного Соглашения, что позволяет произвольно трактовать отдельные его положения. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2815-1 предусматривало при вступлении Российской Федерации в МБРР необходимость согласования с Парламентом подписания соглашений и предоставления гарантий федерального бюджета. Однако указанное согласование отсутствует.

Доклад по оценке Проекта, составленный специалистами МБРР, являлся техническим заданием российской стороне для выполнения условий Соглашения и исполнения содержательной части. Проекта по управлению окружающей природной средой, разработанного российской стороной под реализацию средств займа и утвержденного в качестве официального документа Правительством Российской Федерации, не существует.

Соглашение утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 809, которым предусмотрено, что погашение займа будет осуществляться за счет средств федерального бюджета и части платежей предприятий и организаций по субзаймам, предоставляемым им в рамках РПОИ. Средства займа являются, по сути, средствами федерального бюджета.

Для выполнения условий Соглашения и вступления его в силу Правительство Российской Федерации приняло постановление от 11 августа 1995 г. № 808, в котором ответственность за выполнение Проекта возложена на Минприроды России (с 1999 г. по май 2000 г. - на Госкомэкологию России, а с июня 2000 г. - на МПР России) и Минфин России, а функции управления и координации работ - на коллегиальный орган - Наблюдательный совет Проекта. Положение о Наблюдательном совете и его персональный

состав были утверждены Правительственной комиссией по окружающей среде и природопользованию 29 декабря 1995 г., протокол заседания № 6.

Указанным выше постановлением Правительства Российской Федерации была учреждена РПОИ. Контроль за ее выполнением был возложен на Минфин России.

1.2. Группа реализации Проекта

В соответствии с Соглашением, для осуществления оперативной работы по реализации Проекта в части финансирования, отчетности и аудита, закупок оборудования, решения кадровых вопросов, найма консультантов и персонала, установления системы и размеров оплаты труда Минприроды России 30 декабря 1993 г. был учрежден ЦПРП. Роскомвод и Рослесхоз вошли в состав учредителей ЦПРП 26 августа 1996 г. (в настоящее время функции указанных организаций переданы МПР России).

Высшим коллегиальным органом управления ЦПРП является правление, в состав которого входят представители учредителей, а также генеральный директор ЦПРП и исполнительный директор РПОИ. В соответствии с пунктом 1.1. протокола заседания правления ЦПРП от 1 марта 1999 г. в состав указанного правления включены представители Минфина России, Минэкономразвития России и Федерального центра Проектного финансирования.

Устав утвержден на заседании правления ЦПРП 26 апреля 1999 г. и зарегистрирован Московской регистрационной палатой 19 августа 1999 г., реестр за № 82700.

Согласно уставу, ЦПРП осуществляет свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами, регулирующими деятельность некоммерческих организаций на территории Российской Федерации, а также на основании постановлений Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 г. №№ 808, 809.

Бухгалтерский учет и отчетность ЦПРП ведутся в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации. Если соглашениями Российской Федерации с международными организациями о получении займов или грантов предусмотрено ведение отчетности в соответствии с их правилами, то ЦПРП ведет параллельную отчетность по правилам международных организаций и законодательства Российской Федерации.

Право подписи финансовой документации (заявок) для снятия средств с заемного счета МБРР в соответствии с решением Минфина России (письмо от 18 мая 2000 г. № 27-00-09/670 в адрес МБРР) предоставлены:

- А.М.Амирханову - заместителю Председателя Госкомэкологии России (в настоящее время - начальник департамента МПР России);

- А.А.Аверченкову - генеральному директору ЦПРП до 5 ноября 2001 г. (протокол № 7 внеочередного заседания правления ЦПРП от 29 октября 2001 г.).

В период проведения проверки МПР России инициировало снятие с должности генерального директора ЦПРП А.А. Аверченкова. Временно исполнение обязанностей генерального директора ЦПРП возложено на П.В. Касьянова (протокол № 8 заседания правления ЦПРП от 5 ноября 2001 г.). Смена руководителя ЦПРП проведена с нарушением требований пункта 2 статьи 12 Федерального закона "О бухгалтерском учете" в части обязательного проведения инвентаризации при смене материально ответственных лиц.

1.3. Изменения и дополнения в Соглашение

Использование займа в 110 млн. долларов США по категориям расходов в объемных показателях было определено в приложении № 1 к Соглашению, дата закрытия займа - 30 июня 2001 г.

В 1995-2001 годах в Соглашение были внесены изменения и дополнения: от 24 августа 1995 г., 27 сентября 1996 г., 19 января 1998 г., 25 января 2000 г., 18 июня 2000 г. и от 21 августа 2001 г.

Указанные изменения и дополнения в первоначальное Соглашение инициировались ЦПРП и Минфином России, согласовывались с МБРР и касались перераспределения средств займа по следующим категориям расходов: “Возобновляемые затраты” - объемы увеличены на 4900 тыс. долларов США; “Товары для текущей помощи” - увеличены на 3400 тыс. долларов США. Указанное увеличение осуществлено за счет сокращения средств по категориям расходов “Услуги консультантов и подготовка кадров” и “Нераспределенная сумма”.

В связи с получением 10 декабря 1996 г. Россией Швейцарского гранта в сумме 12000 тыс. швейцарских франков для подготовки инвестиционных Проектов РПОИ средства в объеме 5000 тыс. долларов США, предназначенные в качестве авансов для подготовки инвестиционных Проектов, перенесены в категорию “Субзаймы РПОИ”.

Кроме того, в первоначальный текст Соглашения внесены согласованные МБРР и Минфином России изменения и дополнения:

- корректировки в условия кредитования субзаймов РПОИ, согласно которым между конечным заемщиком (предприятием или организацией) и Минфином России могут существовать посредники в качестве “участствующих банков” или “участствующих регионов”;
- изменен срок окончания Проекта, который определен датой 31 декабря 2002 г. Федеральный бюджет несет потери из-за срыва срока реализации Проекта в связи с уплатой комиссионных за резервирование неиспользуемых средств займа в объеме 230 тыс. долларов США. Продление срока действия Проекта потребует дополнительных расходов на годовое содержание штатного персонала ЦПРП, ИД РПОИ и консультантов по категориям технической помощи займа в объеме около 5000 тыс. долларов США. Указанные расходы рассчитаны в соответствии с фактическими затратами на техническую помощь займа за проверяемый период.

1.4. Годовые бюджеты Проекта

На основании изменений в распределении средств займа по направлениям использования в 1999 году был подготовлен проект бюджета на 1999-2001 годы, в котором расходы на 1999 год были предусмотрены в объеме 11339,8 тыс. долларов США, в том числе:

- субзаймы РПОИ - 552,1 тыс. долларов США;
- техническая помощь - 10787,7 тыс. долларов США, в том числе товары - 2451,6 тыс. долларов США, услуги консультантов и подготовка кадров - 6254,3 тыс. долларов США и возобновляемые затраты (расходы на аренду, связь, транспорт, коммунальные услуги и другие) - 2081,8 тыс. долларов США.

Суммарные расходы на 2000-2001 годы в объеме 58698,2 тыс. долларов США складывались из следующего:

- субзаймы РПОИ - 49375,3 тыс. долларов США;
- техническая помощь - 9322,9 тыс. долларов США, включая товары - 951,6 тыс. долларов США, услуги консультантов и подготовка кадров - 4311,8 тыс. долларов США, возобновляемые затраты (расходы на аренду, связь, транспорт, коммунальные услуги и другие) - 2340,3 тыс. долларов США, возмещение авансов на подготовку Проектов - 29,2 тыс. долларов США и нераспределенная сумма - 1690 тыс. долларов США.

В связи с тем, что указанный проект бюджета на 1999-2001 годы был утвержден Наблюдательным советом протоколом от 3 декабря 1999 г. № 6, расходы в 1999 году осуществлялись по фактическим затратам.

Годовые бюджеты Проекта на 1999-2001 годы как самостоятельные документы не были утверждены, а рабочим документом в ЦПРП служит Проект трехлетнего бюджета.

Использование средств займа осуществлялось с нарушением требований бюджетного законодательства, в частности, статей 160-163 Бюджетного кодекса Российской Федерации. На основании вышеизложенного расходование средств займа в 1999-2001 годах является незаконным.

Кроме финансирования Проекта за счет средств займа, было предусмотрено российское софинансирование затрат (НДС и другие платежи) за счет средств федерального бюджета в объеме 1753,6 тыс. долларов США, в том числе в 1999 году - 1138,4 тыс. долларов США и в 2000-2001 годах - 615,2 тыс. долларов США.

1.5. Фактические расходы на реализацию Проекта

Проверка фактических расходов на реализацию Проекта в течение 1995-2000 годов выявила следующие факты.

Из средств займа, предусмотренных в Соглашении для финансирования компонентов технической помощи, за указанный период использовано 45057 тыс. долларов США (86% к объему средств по категориям расходов, определенному в бюджете Проекта), в том числе:

- на закупку оборудования - 7489 тыс. долларов США (74% к объему по указанной категории);

- услуги консультантов и подготовку кадров - 23668 тыс. долларов США (85% к объему по указанной категории), в том числе наем иностранных консультирующих фирм - 14123 тыс. долларов США (59,7% от средств по этой категории) и российских фирм - 1127 тыс. долларов США (или 4,8%);

- возобновляемые расходы (категория 5 - заработная плата штатного персонала, аренда помещений, коммунальное обслуживание, связь и др.) - 13900 тыс. долларов США (95 % к объему по указанной категории в бюджете), в том числе заработная плата штатного персонала составила 10994 тыс. долларов США (79,1%);

- аванс, предусмотренный МБРР в размере 727 тыс. долларов США для разработки оценочного доклада Банка, использован в объеме 697 тыс. долларов США, или 96 процентов.

Объем средств, использованных по всем направлениям и категориям расходов за 1995-2000 годы, составил 51104 тыс. долларов США, или 46,5% от объема займа. Нераспределенные средства займа по состоянию на 1 января 2001 г. - 1690 тыс. долларов США. На момент проверки в соответствии с письмом Минфина России от 13 июля 2001 г. № 27-00-09/821 МБРР были внесены изменения в Соглашение по увеличению категории 5 “Операционные расходы” на 500 тыс. долларов США за счет перераспределения части средств категории 7 “Нераспределенные средства”.

Средства, предусмотренные в Соглашении для финансирования компонентов технической помощи, за указанный период использованы на 86 % к объему средств (определенному в бюджете Проекта) по этим категориям расходов, а использование средств на реализацию инвестиционных проектов (одной из основных частей Проекта), составило за указанный период лишь 9,7% от объема, предусмотренного в указанном Соглашении на эти цели.

1.6. Оплата труда сотрудников ЦПРП

Формирование состава сотрудников ЦПРП, определение условий их найма, размера заработной платы осуществлялось в соответствии с приказом Минприроды России от 22 октября 1993 г. № 214 на основе рекомендаций МБРР.

В качестве базовой схемы должностных окладов, в соответствии с рекомендациями МБРР от 3 марта 1995 г., принята схема, используемая в деятельности Российского фонда подготовки кадров. Согласие Минфина России от 13 апреля 1995 г. № 27-20/322 и

Минприроды России от 23 августа 1995 г. на распространение указанных условий оплаты труда для специалистов, работающих в ЦПРП, действовало на протяжении всего периода реализации займа.

За 1995-2000 годы на выплату заработной платы с начислениями штатному персоналу ЦПРП (с учетом его структурных подразделений) было израсходовано 10987 тыс. долларов США (21,5 % от суммарных расходов средств займа за указанный период), в том числе в 1999 году - 1648 тыс. долларов США и в 2000 году - 1595 тыс. долларов США.

Департамент международных финансовых организаций Минфина России (письмо от 25 декабря 1998 г. № 77-00-06/1465) сообщил, что вследствие изменения экономической ситуации в России, учитывая девальвацию рубля и ситуацию на рынке труда (снижение уровня оплаты труда работников соответствующей квалификации), рассматривается вопрос о снижении в 1999 году уровня заработной платы в группах реализации Проектов, и рекомендовал ЦПРП не заключать новые контракты с сотрудниками сроком более чем на 1 месяц и приступить, начиная с января 1999 г., к снижению заработной платы указанных групп.

Однако средняя заработная плата работников ЦПРП за прошедший период ежегодно увеличивалась и в 2000 году возросла по сравнению с 1994 годом в 3,5 раза в долларовом эквиваленте и почти в 40 раз - в рублевом. Среднемесячная заработная плата по ЦПРП за 2000 год составила 49874 рубля (1943 долларов США), что в 16 раз больше среднемесячной заработной платы работников центрального аппарата МПР России.

Таким образом, ЦПРП не выполнил рекомендации Минфина России и требование пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 808 в части установления для ЦПРП системы и размеров оплаты труда в рамках шкалы, согласованной с Минфином России.

Необходимо отметить также, что при сокращении штата ЦПРП в 1999-2000 годах резко выросли затраты ЦПРП для оплаты услуг российских консультантов по договорам индивидуального подряда, которые в 1999 году составили 233,9 тыс. долларов США против 70,73 тыс. долларов США в 1998 году, т. е. выросли более чем в 3 раза.

1.7. Расходы на оплату консультантов

За 1999-2000 годы для реализации Проекта компонентами технической помощи привлекались 1542 российских консультанта на основе заключения договоров индивидуального подряда (в том числе 798 консультантов - в 1999 году и 744 - в 2000 году).

За указанный период израсходовано на оплату труда с начислениями российским консультантам 4140 тыс. долларов США, или 76% от объема по указанной категории, предусмотренного бюджетом Проекта.

С иностранными консультантами за указанный период индивидуальные договоры подряда не заключались.

Всего за 1995-2000 годы на оплату договоров с индивидуальными консультантами израсходовано 6928 тыс. долларов США.

Основанием для выплаты вознаграждений по условиям договора индивидуального подряда являются акты о выполнении работ, которые хранятся в ЦПРП. Отчеты о выполнении технических заданий хранятся в группах по управлению компонентами. Договоры индивидуального подряда с исполнителями работ заключались в 1999-2000 годах на сумму от 50 до 2000 долларов США с учетом налогов и обязательных выплат во внебюджетные фонды.

Оплата труда консультантов осуществлялась субъективно, без утвержденных нормативов и критериев, без учета научного уровня исполнителей (в договорах индивидуального подряда не указывается ученая степень).

Нарушались требования Федерального закона “Об основах государственной службы в Российской Федерации”. Выявлены отдельные факты привлечения к работам, не относящимся к разрешенным видам деятельности при совместительстве, на основе договоров индивидуального подряда государственных служащих федеральных министерств и ведомств.

Так, например, при выполнении сопутствующего Проекту гранта “Сохранение биологического разнообразия в Российской Федерации” начальник управления заповедного дела Госкомэкологии России (затем - заместитель начальника департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР России) В.Б. Степаницкий, являющийся руководителем компонента “Охрана живой природы” указанного гранта, получил за 1999-2000 годы по договорам индивидуального подряда 11 тыс. долларов США. Анализ договоров и отчетов о выполненных В.Б. Степаницким работах показывает, что характер работы полностью совпадает с его основной деятельностью руководителя, занимающегося вопросами особо охраняемых природных территорий Российской Федерации.

Советник аппарата Комитета по природным ресурсам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О.Л. Кривондасова получила в 1999 году по договору индивидуального подряда 1 тыс. долларов США за участие в разработке проекта федерального закона “О растительном мире”, являясь одновременно координатором рабочей группы по разработке указанного законопроекта в Комитете.

К работе региональных групп технической поддержки привлекались руководители территориальных органов Госкомэкологии России (в настоящее время - комитеты природных ресурсов Вологодской, Свердловской и Ярославской областей), которые являются одновременно руководителями комитетов по управлению подкомпонентов.

Кроме того, после ликвидации Госкомэкологии России в сентябре 2000 г. был заключен договор индивидуального подряда с бывшим руководителем управления международного сотрудничества комитета С.Н. Кураевым сроком на 2 месяца стоимостью 4 тыс. долларов США. Фактически выполненная по договору работа “Аналитический обзор об объемах международной финансовой помощи Российской Федерации, выделенных на цели охраны окружающей среды за период 1998-1999 гг.” является результатом деятельности возглавляемого им управления международного сотрудничества Госкомэкологии России. Указанная работа выполнена по компоненту “Управление опасными отходами”.

1.8. Закупки оборудования

Для закупок офисной техники и оборудования в соответствии с Соглашением использовалась, в основном, процедура “международные закупки” путем заключения контрактов с иностранными и российскими фирмами.

Всего за 1995-2000 годы было закуплено оборудования на сумму 7490 тыс. долларов США (74% средств займа по данной категории расходов, предусмотренных в бюджете Проекта), в том числе за 1999-2000 годы - 792 тыс. долларов США, из них 670,83 тыс. долларов США - частичная оплата лабораторного оборудования.

Объем средств, непосредственно использованных за 1995-2000 годы для закупок коммуникационного, профессионального, офисного и компьютерного оборудования, составил 2771,63 тыс. долларов США, почти половина его - 1255,04 тыс. долларов США

(47%) израсходована в 1995-1996 годах в период оснащения и оборудования офисов ЦПРП и его подразделений.

Из закупленного в 1999-2000 годах оборудования значительная часть его (балансовой стоимостью 2913,54 тыс. рублей) была передана во временное пользование Госкомэкологии России (в настоящее время - МПР России) и его подразделениям, а также другим организациям. В 2000 году из средств займа профинансирована закупка аналитической лаборатории стоимостью 1047,83 тыс. евро по контракту № 400026/2487-99 от 12 января 2000 г. Получателями были: комитет природных ресурсов по Ростовской области, администрация г. Екатеринбурга, государственный комитет по охране окружающей среды Ярославской области, федеральное государственное учреждение "Управление эксплуатации Горьковского водохранилища". Закупки осуществлялись в соответствии с правилами, установленными МБРР, без учета требований бюджетного законодательства. В частности, закупки на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда должны осуществляться на основе государственных контрактов (статьи 71-73 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

На момент проверки указанное оборудование было размещено в здании регионального лабораторного центра государственного унитарного геологического предприятия (ГУГП) "Южгеология" и 30 октября 2001 г. на баланс еще не поставлено.

В связи с приказом ЦПРП от 2 апреля 2001 г. № 6 "О прекращении деятельности Верхневолжского филиала ЦПРП" указанный филиал проходит процедуру ликвидации. При этом все имущество до настоящего времени числится на балансе ЦПРП. Следует отметить, что многие акты сдачи-приема основных средств и других материальных ценностей оформлены ненадлежащим образом: отсутствуют инвентарные номера, цена, дата составления акта, печати на подписях принимающих лиц. В отдельных случаях акты сдачи-приема основных средств подписывали лица, не являющиеся материально ответственными.

На основании устава ЦПРП основные средства и прочие материальные ценности, приобретенные за счет средств займа, являются федеральной собственностью, поэтому для передачи их с баланса на баланс, в безвозмездное пользование и для их списания необходимо решение Мингосимущества России и МПР России. Этот вопрос до настоящего времени не решен, что не позволяет эффективно распорядиться указанным имуществом при ликвидации филиалов и завершении срока реализации займа.

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 г. № 696 оборудование, закупленное за счет средств займа, не было внесено в реестр федерального имущества на момент проверки.

Вышеизложенные факты являются нарушением требований статей 8, 9, 12 Федерального закона "О бухгалтерском учете".

2. Деятельность РПОИ и отдельных организаций по реализации инвестиционных проектов в 1999-2000 годах и объемы возвращенных при этом заемных средств

Оперативное управление РПОИ осуществляет исполнительная дирекция, работающая в соответствии с Временным руководством по оперативной деятельности РПОИ, в котором изложены основные принципы и критерии приемлемости инвестиционных проектов (далее - ИП), этапы и процедуры подготовки ИП на конкретных предприятиях.

По состоянию на 1 января 2001 г. из средств займа на ИП РПОИ израсходовано 5347,79 тыс. долларов США, или 9,7% от объема средств, предусмотренного на субзаймы РПОИ. Кроме того, из Швейцарского гранта TF 3810, предоставленного для совместного с МБРР финансирования РПОИ, израсходовано 1599,41 тыс. долларов США, или 20% от средств гранта.

Помимо указанных средств, для проведения прединвестиционных исследований в рамках Проекта из средств швейцарского гранта TF 020217 израсходовано 2494,05 тыс. долларов США (83% от объема средств гранта), из них 50% - на оплату консультативных услуг иностранным фирмам для подготовки предложений по ИП.

На содержание дирекции РПОИ по категориям технической помощи займа на 1 января 2001 г. было использовано 3009,3 тыс. долларов США, в том числе в 1995-1998 гг. - 2604,2 тыс. долларов США, в 1999 г. - 171,7 тыс. долларов США и в 2000 г. - 233,4 тыс. долларов США.

За проверяемый период количество зарегистрированных заявок на субзаймы составило 51, из них 45 заявок были отобраны для дальнейшей проработки; 12 инвестиционных проектов одобрены Наблюдательным советом РПОИ и МБРР для предоставления субзаймов или авансов; подготовлен для подписания между Минфином России и предприятием - субзаемщиком один договор субзайма (прямая схема кредитования) на сумму 6500 тыс. долларов США, между МПР России и предприятием - субзаемщиком подготовлено соглашение о реализации ИП "Улучшение экологической обстановки в г. Волгограде путем значительного уменьшения вредных выбросов в атмосферу химических предприятий "Пласткард" и "Волгограднефтепереработка". Указанные договор и соглашение были подписаны Минфином России, МПР России и предприятием - субзаемщиком в 2001 году.

Несмотря на действие Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 773, запрещающего предоставление гарантий и поручительств организациям, имеющим задолженность перед федеральным бюджетом по централизованным кредитам и долговым обязательствам, дирекция РПОИ совместно с администрацией Ярославской области провела работу по использованию средств субзайма для финансирования 8 инвестиционных Проектов в объеме 29427 тыс. долларов США. Поэтому до настоящего времени ни одного субзайма для реализации указанных инвестиционных проектов в Ярославской области не предоставлено. Таким образом, затраты средств займа и сопутствующего гранта на прединвестиционную подготовку в объеме 225 тыс. долларов США являются неэффективными.

На время проверки действовал только один договор субзайма с ДАО "Картон" (сейчас - АО "Архангельский ЦБК"), подписанный Минфином России 30 сентября 1996 г., на 6995 тыс. долларов США.

Общая сумма оплаченных контрактов по закупкам составляла 6947,2 тыс. долларов США (89,4 % выполнения), в том числе 5347,79 тыс. долларов США - за счет средств займа и 1599,4 тыс. долларов США - за счет средств Швейцарского гранта TF 3810. Фактические инвестиции составили 11380 тыс. долларов США и увеличились со стороны субзаемщика по сравнению с запланированными на 18 процентов. Доля участия предприятия в фактических инвестициях составила 39 процентов.

Кроме того, из Швейцарского гранта TF 020217 объемом 3 млн. долларов США израсходовано 2494,05 тыс. долларов США на проведение прединвестиционных исследований, включая консультационные услуги, услуги индивидуальных консультантов, накладные расходы.

3. Выполнение российской стороной условий Соглашения по выплате процентов и других обязательных платежей по обслуживанию займа

В соответствии с условиями Соглашения российское софинансирование Проекта выражается в возмещении Минфином России ЦПРП налогов (НДС), сборов и таможенных пошлин. ЦПРП был подготовлен Проект договора поручения между Минфином России, Госкомэкологией России и ЦПРП о разграничении полномочий и обязанностей

каждой из упомянутых сторон в целях обеспечения реализации Проекта. На время проведения проверки указанный договор не был заключен.

До 2001 года расходы на софинансирование займа предусматривались в ежегодных бюджетах по главе 092 “Министерство финансов Российской Федерации”. В связи с невыполнением Минфином России в полной мере условий Соглашения по обязательствам компенсировать российскую часть софинансирования по налоговым и таможенным платежам, задолженность Минфина России в объеме 511,4 тыс. долларов США была выплачена из средств займа. Аудиторской проверкой, проведенной в ЦПРП в 2001 году в соответствии с требованиями Соглашения, указанные расходы займа признаны нецелевыми.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации расходование средств бюджета должно осуществляться главным распорядителем бюджетных средств, в данном случае - МПР России (письмо Минфина России от 14 июня 2001 г. № 22-00-02/689). Однако МПР России до настоящего времени не выполнило указанные требования.

На основании Соглашения Правительство Российской Федерации должно было открыть специальный счет РПОИ для аккумуляции на нем возвратных средств по субзаймам РПОИ и их реинвестирования в новые проекты, связанные с улучшением состояния окружающей среды и восстановлением природного потенциала.

До настоящего времени вопрос о функционировании указанного счета не решен, и возвратные средства от субзаемщика РПОИ - АО “Архангельский ЦБК” - накапливаются на счете ГУФК Минфина России. Процесс реинвестирования возвратных средств на предприятиях по новым экологическим проектам не осуществляется.

Таким образом, Минфином России не выполнены требования п. 6 постановления Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 808.

За истекший период (1996-2000 гг.) на счет МБРР российской стороной перечислены:

- средства по процентам в размере 7657,8 тыс. долларов США, из них за 1999 год - 2422,6 тыс. долларов США и за 2000 год - 2250,3 тыс. долларов США;
- средства по комиссии за резервирование в объеме 1161,6 тыс. долларов США, из них за 1999 год - 171,8 тыс. долларов США и за 2000 год - 155,3 тыс. долларов США.

Кроме того, начиная с 2000 года, идет погашение основного долга, и были перечислены МБРР средства в объеме 8574,7 тыс. долларов США.

Всего за истекшие годы со времени вступления займа в силу расходы на обслуживание и погашение основного долга составили 17394,1 тыс. долларов США и были перечислены МБРР из средств федерального бюджета.

4. Реализация компонентов Проекта за 1999-2000 годы

4.1. Реализация компонентов на федеральном уровне

Проект в части технической помощи на федеральном уровне осуществлялся в виде разработки четырех его компонентов: “Экологическая политика и регулирование”, “Экологическая эпидемиология”, “Управление качеством вод и водными ресурсами”, “Управление опасными отходами”.

На их реализацию на 1 января 2000 г. из средств займа использовано 28,23 млн. долларов США, или 51,3% от средств, предназначенных для оказания технической помощи (55 млн. долларов США).

Около 40% от указанной суммы расходов приходится на компонент “Экологическая политика и регулирование” и около 25% - на компонент “Управление качеством вод и водными ресурсами”.

Наибольшая часть средств, израсходованных на реализацию указанных компонентов, приходится на группы реализации проектов компонентов на федеральном уровне - 15,71 млн. долларов США, или 55,7 процента.

К прямым результатам реализации компонента “Экологическая политика и регулирование” на федеральном уровне отнесены разработки концептуальных и планово-прогнозных документов, а также проекты нормативных актов, определяющих важнейшие основы управления охраной окружающей среды и рационального природопользования:

- государственная стратегия устойчивого развития Российской Федерации;
- национальный план действий по охране окружающей среды (основные разделы);
- пакет нормативных актов по вопросам государственного экологического контроля, в том числе проект федерального закона “Об экологическом контроле”;
- концепция и проект федеральной целевой программы “Экологическое образование населения России”;
- проект федерального закона “О государственной собственности на природные ресурсы”.

Однако ни один из перечисленных документов на время проведения проверки в установленном порядке на федеральном уровне не утвержден.

Ряд документов, подготовленных в рамках плана внедрения, по компоненту “Экологическая эпидемиология” был разослан департаментом Госсанэпиднадзора Минздрава России главным государственным санитарным врачам субъектов Российской Федерации для ознакомления и использования в работе. Документы носят методический и рекомендательный характер (письмо Минздрава России от 15 октября 2001 г. № 250/10630-01-33).

По компоненту “Управление качеством вод и водными ресурсами” разработан Проект руководящего документа “Стандарты и целевые показатели качества вод” стоимостью 582,76 тыс. долларов США, переданный на рассмотрение в МПР России (от 15 октября 2001 г. № 10-1-276). Стоимость координации работ составляет 1178,87 тыс. долларов США, а на распространение результатов реализации компонента израсходовано 389,48 тыс. долларов США.

На федеральном уровне по компоненту “Управление опасными отходами” разработана национальная система управления данными промышленными отходами стоимостью 1516,12 тыс. долларов США, подготовлены программа обучения и материалы по обучению специалистов территориальных органов Госкомэкологии России на семинарах стоимостью 133,85 тыс. долларов США.

4.2. Реализация компонентов на региональном уровне

На региональном уровне в виде “пилотных” проектов разрабатывались соответствующие подкомпоненты группами реализации в составе филиалов ЦПРП.

В соответствии с Соглашением в Верхневолжском регионе необходимо было реализовать задачи по региональным подкомпонентам всех 4 компонентов Проекта.

Работы, выполненные по подкомпонентам “Экологическая политика и регулирование природоохранной деятельности” и “Политика и стратегия комплексного регионального управления окружающей средой и водными ресурсами в бассейне Верхней Волги”, приняты актами сдачи-приема только их заказчиками - комитетами природных ресурсов МПР России по соответствующим регионам, в том числе комитетом природных ресурсов по Ярославской области МПР России.

Однако выполнение задач подкомпонента “Политика и стратегия комплексного регионального управления окружающей средой и водными ресурсами в бассейне Верхней Волги”, связанных с влиянием качества питьевой воды на здоровье населения,

должны были принимать специально уполномоченные на то государственные органы, т. е. органы Госсанэпиднадзора Минздрава России.

Кроме того, на основании статьи 72 Конституции Российской Федерации, а также уставов соответствующих областей Верхневолжского региона все вопросы охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и вопросы природопользования, включая водопользование, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, поэтому выполнение задач Проекта в рамках займа нельзя принимать без полноценного участия администраций соответствующих субъектов Российской Федерации. Это не было предусмотрено при подготовке технического задания на выполнение подкомпонента со стороны МПР России и ЦППП.

На разработку региональных планов действий по охране окружающей среды (далее - РПДООС) для 6 субъектов Российской Федерации было израсходовано из средств займа 1853 тыс. долларов США. В то же время приказом Госкомэкологии России от 31 декабря 1998 г. № 786 "О реализации национального плана действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы" территориальным природоохранным органам было поручено совместно с администрациями субъектов Российской Федерации организовать разработку РПДООС. В 2000 году более половины субъектов Российской Федерации уже имели утвержденные РПДООС, которые были разработаны без использования средств займа. Таким образом, расходы на разработку указанных планов в объеме 1853 тыс. долларов США для 6 субъектов Российской Федерации являются малоэффективным использованием заемных средств.

Изучение отчетов и справок о работе подкомпонентов за проверяемый период позволяет констатировать следующее.

Ряд подготовленных документов носит рекомендательный характер и не имеет широкого практического применения. Как следует из доклада "О состоянии окружающей природной среды Ярославской области в 2000 году", завершение первого этапа РПДООС на территории Ярославской области совпало с коренной реорганизацией природоохранных органов. При этом многие документы, подготовленные на первом этапе реализации указанного плана, утратили свое практическое значение. В связи с реорганизацией и сокращением численности комитета природных ресурсов по Ярославской области МПР России системы, разработанные Верхне-Волжским филиалом, а также другие разработки по совершенствованию природоохранной деятельности в рамках займа, не имеют должной организационной, кадровой и финансовой поддержки для их дальнейшей реализации. Так, например, информационно-аналитическая система поддержки принятия управленческих решений, установленная в комитете, действует только как демонстрационная система с базовыми данными 1996 года. По данным отчета Верхне-Волжского филиала, в Ярославской области создана информационно-аналитическая система, и организован информационно-аналитический центр качества вод. На момент проверки территориального информационно-аналитического центра как юридического лица, или самостоятельной организации не существовало.

Реализация задач по подкомпоненту "Комплексное управление и рациональное использование водных ресурсов Северо-Кавказского региона" (далее - подкомпонент) осуществлялась в рамках компонента Проекта "Управление качеством вод и водными ресурсами".

Заказчиком подкомпонента являлось Донское бассейновое водохозяйственное управление (далее - ДБВУ). Техническое задание на реализацию подкомпонента, утвержденное первым заместителем Министра природных ресурсов Российской Федерации 7 мая 1997 г., определяет территориальное решение проблем комплексного управления и рационального использования водных ресурсов только в бассейне Нижнего

Дона (от Цимлянского водохранилища до Азовского моря) в пределах Ростовской области. Согласно применяемому в Российской Федерации районированию, в Северо-Кавказский регион входит не только Ростовская область, но также такие крупные субъекты как Ставропольский и Краснодарский края и другие. Таким образом, результаты реализации Проекта по комплексному управлению и рациональному использованию водных ресурсов в Северо-Кавказском регионе фактически выполнялись только на территории одного субъекта Российской Федерации - Ростовской области, что не соответствует ожидаемому содержанию и названию подкомпонента.

В ходе реализации задач подкомпонента были разработаны:

- структура нормативной и справочной информации; апробированы базовые средства узлов интегрированной информационной системы (ИИС) в ведомствах, и отработана технология передачи данных между ведомствами; организован круглосуточно работающий сервер, и созданы сайты для каждого ведомства, однако фактическое внедрение системы не осуществлено, и данная задача решена не полностью;

- система поддержки принятия решений для управления водными ресурсами. Однако без финансовой поддержки из средств федерального бюджета внедрение указанной системы в территориальных органах МПР России невозможно.

5. Формы и методы контроля за целевым использованием и своевременным возвратом заемных средств

5.1. Контроль за целевым использованием средств со стороны Минфина России

В соответствии с порядком работы с проектами, финансируемыми за счет средств займов МБРР, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. № 395, контроль за эффективным и целевым использованием заемных средств, предоставляемых МБРР, возлагается на Минэкономразвития России и Минфин России.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1999 г. № ГК-П8-07534 Минфином России с 15 по 19 апреля и с 17 мая по 2 июля 1999 г. осуществлена проверка законности и целевого использования средств ЦПП, полученных Российской Федерацией от МБРР для реализации Проектов по Соглашению и соглашениям о грантах №№ TF 03810, 020217, 028314, 028315. Фактов нецелевого и незаконного использования средств, выделенных Российской Федерацией по Соглашению и соглашениям о грантах, не выявлено.

5.2. Контроль за целевым использованием средств со стороны Минэкономразвития России

Минэкономразвития России контроль за реализацией Проекта и использованием средств займа в течение проверяемого периода не осуществлялся.

5.3. Контроль за целевым использованием средств со стороны МБРР

Контроль за целевым использованием средств займа в 1999-2000 годах осуществлялся МБРР в процессе взаимных документальных согласований объемов расходов и целей затрат, а также путем проведения ежегодных миссий Банка. Контроль МБРР за ходом реализации Проекта, выполняемый указанными миссиями, носил формальный характер, концентрируя основное внимание на расходовании средств займа, а не на результатах их использования.

5.4. Контроль за соблюдением закона при расходовании средств займа со стороны Генеральной прокуратуры Российской Федерации

В соответствии с запросом Комитета по экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1999 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации была организована проверка нарушений, выявленных Счетной палатой Российской Федерации при проверке использования средств займа Российской Федерации у МБРР для финансирования Проекта. По результатам указанной проверки нарушений законодательства при расходовании средств займа выявлено не было.

5.5. Исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации

По итогам предыдущей проверки использования средств займа Счетной палатой Российской Федерации в 1999 году были направлены представления Правительству Российской Федерации (от 7 апреля 1999 г. № 01-446/10) и Госкомэкологии России (от 5 апреля 1999 г. № 10-253).

На представление Счетной палаты Правительству Российской Федерации Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Г.В. Куликом дано поручение (ГК-П1-13262 от 21 апреля 1999 г.) Госкомэкологии России (созыв), Минфину России и Минэкономки России рассмотреть указанное представление в установленном порядке и о принятых мерах проинформировать Председателя Счетной палаты Российской Федерации и доложить Правительству Российской Федерации.

В соответствии с указанным поручением Председатель Госкомэкологии России В.И. Данилов-Данильян проинформировал Счетную палату о намеченных и принимаемых мерах по исполнению.

Правительство Российской Федерации приняло постановление от 13 апреля 1999 г. № 415, которым утвердило Положение о Наблюдательном совете по реализации Проекта и его персональный состав.

В соответствии с указанным постановлением основными задачами и функциями Наблюдательного совета являются: осуществление координации Проекта; оценка результатов работ, выполненных в ходе его реализации; утверждение бюджетов Проекта и его компонентов; рассмотрение и утверждение отчетов о ходе выполнения Проекта; подготовка материалов по вопросам эффективности хода реализации, а также представление ежегодных докладов об экологических и финансовых результатах реализации Проекта в Правительство Российской Федерации. Однако Наблюдательный совет провел в 1999 году только два заседания. В 2000 году и на время завершения проверки Наблюдательный совет не функционировал, хотя должен исполнять свои координирующие и управленческие функции ежеквартально. Таким образом, за весь период реализации Проекта Наблюдательный совет в полной мере возложенные на него задачи и функции не выполнял.

Во исполнение постановлений Правительства Российской Федерации от 20 декабря 1998 г. № 1529 и от 13 апреля 1999 г. № 415 Госкомэкологией России издан приказ от 21 апреля 1999 г. № 187 “О дополнительных мерах по обеспечению целевого и рационального использования средств займа МБРР и ускоренного внедрения разработок Проекта по управлению окружающей средой”.

В соответствии с представлением Счетной палаты Российской Федерации в новую редакцию устава ЦПРП внесены дополнения, касающиеся приобретенного на средства займа имущества; так, указанное имущество отнесено в данном уставе к федеральной собственности, определены федеральные органы исполнительной власти, входящие в

состав правления, расширен круг вопросов, относящихся к исключительной компетенции правления, и некоторые другие дополнения.

Не решен вопрос о механизме использования средств займа МБРР для финансирования первоочередных природоохранных проектов и мероприятий, включенных в состав федеральных целевых экологических программ.

Критерии оценки достижения результатов работ по Проекту одобрены Наблюдательным советом, однако официально не согласованы с Минфином России и Минэкономразвития России и не утверждены. ЦПРП не включен в реестр организаций, входящих в систему МПР России. До настоящего времени не осуществляется контроль финансово-хозяйственной деятельности ЦПРП со стороны МПР России.

Представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок о соблюдении Федерального закона “О государственной службе в Российской Федерации” при найме российских консультантов не выполнено. Настоящая проверка вновь выявила факты привлечения на основе договоров индивидуального подряда государственных служащих федеральных министерств и ведомств к работам, которые не относятся к разрешенным видам деятельности при совместительстве.

Таким образом, приказ Госкомэкологии России от 21 апреля 1999 г. № 187, принятый во исполнение представления Счетной палаты Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 10-253, не выполнен.

После ликвидации Госкомэкологии России, Рослесхоза и Госкомзема России МПР России не внесло предложений по обновлению состава Наблюдательного совета для утверждения Правительством Российской Федерации, а также не выполнило свой приказ от 21 февраля 2001 г. № 161 “Об управлении деятельностью по реализации международных программ и Проектов”.

В 2000 году Минфином России и ЦПРП подготовлен проект договора - поручения между Минфином России, МПР России и ЦПРП о разграничении полномочий и обязанностей каждой из упомянутых сторон в целях обеспечения реализации Проекта. На момент проверки указанный договор не был заключен.

Таким образом, представление Счетной палаты Российской Федерации по определению мер ответственности исполнителей Проекта (Госкомэкологии России, Минфина России, Минэкономразвития России, ЦПРП, МПР России, Минздрава России) за неэффективное использование заемных средств, которые в приемлемых формах могли бы быть установлены в совместных или отдельных официальных документах (в том числе и в уставе ЦПРП), не были выполнены.

6. Экспертная оценка результатов осуществления Проекта и эффективность использования средств займа для достижения поставленных в нем целей и количественных показателей

6.1. Эффективность осуществления Проекта

Ожидаемый экономический и экологический эффект от реализации Проекта не адекватен тем заемным средствам МБРР (с учетом процентов), которые необходимо возвращать Российской Федерации, а именно:

- ряд разработанных документов носит рекомендательный характер и не имеет широкого практического применения. Как следует из государственного доклада “О состоянии окружающей природной среды в 2000 году”, завершение первого этапа регионального плана действий по охране окружающей среды совпало с коренной реорганизацией природоохранных органов. При этом многие документы, подготовленные на первом этапе реализации указанного плана, утратили свое практическое значение;

- исходя из конечных результатов реализации инвестиционных проектов в 1995-2000 годах, в условиях кризисного финансового состояния предприятий и существующих условиях по использованию средств займа на проекты в оздоровление окружающей среды средства РПОИ израсходованы на 9,7 процента;

- до настоящего времени не решен вопрос в соответствии с Соглашением о функционировании счета РПОИ для перечисления на него основной массы возвратных средств по субзаймам РПОИ и их реинвестирования в новые экологические проекты;

- по результатам внедрения единственного реализуемого инвестиционного проекта “Техническое перевооружение производства картона на АО “Архангельский целлюлозно-бумажный комбинат” с целью снижения потребления энергии и вредных выбросов в атмосферу” на комбинате фактический экономический эффект за счет энергосбережения, экономии пара, увеличения производства картона и сокращения объемов платежей за выбросы вредных веществ в атмосферу составил 45 % от запланированных показателей.

В проведенном совместно Правительством Российской Федерации и МБРР 7 - 24 февраля 2000 года ежегодном обзоре российского портфеля проектов, финансируемых Всемирным банком, даны согласованные рейтинги Проекта по целям развития и реализации. Оценка состояния реализации Проекта с 1998 года является неудовлетворительной.

6.2. Эффективность РПОИ

Основная цель РПОИ - предоставление предприятиям и организациям Российской Федерации субзаймов для финансирования инвестиционных проектов по борьбе с загрязнением окружающей среды и восстановлению природно-ресурсного потенциала, обеспечение эффективного использования товаров (услуг), закупаемых за счет этих субзаймов, а также использование механизма реинвестирования новых проектов в сфере охраны окружающей среды.

За 1995-2000 годы ИД РПОИ организовано рассмотрение более 550 проектных предложений, направленных на решение экологических проблем на конкретных предприятиях.

По мнению наблюдательной миссии Всемирного банка, проводившейся 29 января - 9 февраля 2001 г., несмотря на наличие жизнеспособных проектов “двойного эффекта”, ресурсы РПОИ до сих пор не расходуются из-за отсутствия действующих механизмов перекредитования.

В рамках РПОИ разработаны три механизма перекредитования средств: через субъект Российской Федерации (региональная схема), прямое предоставление средств Минфином России предприятию (прямая схема) и через приемлемого финансового посредника (банковская схема). С учетом неэффективной реализации средств РПОИ за 1996-2000 годы миссия МБРР считает, что продление займа, которое потребуется для реализации проекта по АО “Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат”, нецелесообразно.

По данным Минфина России, комиссия за резервирование неиспользованной части займа за 1996-2000 годы составляет 1161,58 тыс. долларов США. Большая часть этих средств является потерей для федерального бюджета ввиду неиспользования средств займа на инвестиции. Кроме того, согласно пункту 2 постановления Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 809, погашение займа предусматривалось осуществлять за счет средств федерального бюджета и части платежей предприятий и организаций по субзаймам, предоставляемым в рамках РПОИ. Однако фактически погашение основного долга и расходы на выплату процентов осуществляются только за счет средств федерального бюджета. Это также снижает эффективность использования средств займа вопреки принципу самокупаемости, заложенному в Соглашении.

6.3. Эффективность разработок на региональном уровне

Эффективность отдельных разработок подкомпонента СКФ ЦПРП, оцененная на основе методики и критериев ЦПРП, а также на основе экспертных оценок иностранных специалистов, выражается в том, что может быть прекращена экологическая деградация в бассейне Нижнего Дона от загрязнения водной среды. Предотвращенный ущерб по Ростовской области может составить в стоимостном выражении от 55 до 120 млн. долларов США в год. Однако достоверных данных МПР России и администрации Ростовской области, подтверждающих указанные расчеты, нет.

Разработчиками Проекта в Верхне-Волжском регионе также сделана попытка оценить эффективность использования средств займа по результатам разработок ВВФ ЦПРП для Ярославской области.

Следует отметить, что указанные показатели могут быть достигнуты не в результате разработок подкомпонентов и их финансовых ресурсов, а за счет средств из иных источников (федерального и областных бюджетов, средств экофондов, средств муниципальных образований и предприятий), а также за счет организационно-управленческой деятельности администраций областей, природоохранных органов и предприятий, выполняемой ими в силу возложенных на них государственных и производственных задач. Кроме того, при оценке эффективности разработок подкомпонентов не были получены экспертные заключения на выполненные работы, которые могли бы позволить более достоверно оценить результаты указанных разработок.

Выводы

1. В нарушение статьи 28 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” подлинник Соглашения о займе между Российской Федерацией и МБРР от 6 февраля 1995 г. № 3806-RU на русском языке в МПР России и ЦПРП отсутствует.

2. Не выполнены требования постановления Правительства Российской Федерации от 13 апреля 1999 г. № 415 “О мерах по реализации Проекта по управлению окружающей средой, осуществляемого за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития”, принятого по результатам проверки Счетной палаты Российской Федерации для повышения эффективности использования средств займа. В 1999 году Наблюдательный совет по реализации Проекта провел лишь два заседания, а в 2000-2001 годах - ни одного. Таким образом, задачи и функции по осуществлению координации работ, утверждению бюджетов и отчетов об их исполнении, а также по оценке результатов за указанный период Наблюдательный совет в полной мере не выполнял.

3. Доклад по оценке Проекта, составленный специалистами МБРР, являлся техническим заданием российской стороне для оценки и контроля выполнения условий Соглашения и исполнения содержательной части. Проекта по управлению окружающей природной средой, разработанного российской стороной под реализацию средств займа и утвержденного в качестве официального документа Правительством Российской Федерации, не существует.

4. В соответствии с Соглашением срок закрытия займа был определен 30 июня 2001 года. С 1995 года в указанное соглашение 7 раз вносились изменения и дополнения.

В соответствии с обращением Минфина России МБРР согласился на внесение изменения в Соглашение по срокам окончания Проекта и предложил новую редакцию раздела 2.03. Соглашения: “датой закрытия Проекта является 31 декабря 2002 г.”.

5. В 1999-2001 годах ЦПРП осуществлял свою деятельность по фактическим затратам. Утвержденных годовых бюджетов Проекта нет, чем МПР России и ЦПРП в соот-

ветствии со статьями 12, 158-163 и 281 Бюджетного кодекса Российской Федерации нарушают бюджетное законодательство.

6. Объем средств, фактически использованных на техническую помощь за 1995-2000 годы, составил 92,9 % от объема, предусмотренного в Соглашении на эти цели.

7. Погашение займа осуществляется за счет средств федерального бюджета. За период реализации займа расходы российской стороны на обслуживание и погашение основного долга составили 17,4 млн. долларов США.

Федеральный бюджет несет потери из-за срыва срока реализации Проекта в связи с уплатой комиссионных за резервирование неиспользуемых средств займа в объеме 230 тыс. долларов США. Продление срока действия Проекта до 31 декабря 2002 г. требует дополнительных расходов на годовое содержание аппарата управления Проектом с учетом фактических затрат, сложившихся в 2000 году, в объеме около 5 млн. долларов США.

8. До настоящего времени не решен вопрос о функционировании специального счета РПОИ для аккумуляции на нем возвратных средств по субзаймам и их реинвестирования в новые проекты, связанные с улучшением состояния окружающей среды и восстановлением природного потенциала.

9. Представления Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверок в 1997 и 1999 годах не выполнены в части повышения эффективности инвестиционных проектов займа, обеспечения самокупаемости кредитных средств МБРР, утверждения Проекта на федеральном уровне, разработки критериев эффективности расходования средств займа, осуществления контроля за использованием имущества, приобретенного за счет средств займа. Продолжается нарушение Федерального закона "Об основах государственной службы в Российской Федерации" при найме государственных служащих МПР России в качестве консультантов на основе договоров индивидуального подряда.

10. Фактическая численность ЦПРП была сокращена и на время завершения проверки составляла 24 человека. В то же время расходы по статье "Индивидуальные консультанты" в 1999 году по сравнению с 1998 годом увеличились более чем в 3 раза. Отдельные сотрудники, работающие на постоянной основе, выведены за штат и оплачиваются в качестве консультантов.

11. ЦПРП не выполнил рекомендации Минфина России по снижению с января 1999 г. заработной платы сотрудников групп реализации проектов. Среднемесячная заработная плата по ЦПРП за 2000 г. составила 49874 рубля (1943 доллара США), что в 16 раз больше среднемесячной заработной платы работников центрального аппарата МПР России.

12. В 1999-2000 годах фактические расходы на оплату услуг иностранных фирм-консультантов составляли 95,3 % от стоимости указанных услуг, а российских - лишь 4,7 процента. Таким образом, рекомендации Счетной палаты Российской Федерации по привлечению российских организаций фактически не выполнены.

13. Проверка выявила ряд нарушений по сохранности имущества ЦПРП, являющегося федеральной собственностью. Акты сдачи-приема основных средств и других материальных ценностей оформлены ненадлежащим образом: отсутствуют инвентарные номера, цена, дата составления акта, печати на подписях принимающих лиц, и в отдельных случаях акты сдачи-приема основных средств подписывали лица, не являющиеся материально ответственными. Вышеизложенные факты являются нарушением статей 8, 9, 12 Федерального закона "О бухгалтерском учете".

14. До настоящего времени МПР России и ЦПРП не решили вопрос по эффективному распоряжению имуществом при ликвидации филиалов ЦПРП и завершении срока действия Соглашения, предусмотренного 31 декабря 2002 г. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 г. № 696 оборудование, за-

купленное за счет средств займа ориентировочно на сумму около 1 млн. долларов США, не внесено в реестр федерального имущества.

15. В 2000 г. из средств займа профинансирована закупка аналитической лаборатории стоимостью 1047,83 тыс. евро по контракту № 40026/2487-99. Закупки осуществлялись согласно правилам, установленным МБРР, без учета требований бюджетного законодательства, в частности, статей 71-73 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Большая часть закупленного оборудования, являющегося федеральной собственностью (получатели - организации в г. Ростове-на-Дону), на баланс не поставлена. Кроме того, часть оборудования законсервирована, другая - используется в целях, не связанных с выполнением задач Проекта.

16. Проверка вопросов законности и целевого использования средств ЦПРП, полученных Российской Федерацией от МБРР для реализации Проектов по Соглашению и соглашениям о сопутствующих грантах, осуществленная Минфином России в 1999 году, фактов нецелевого и незаконного использования средств, выделенных Российской Федерации по указанным соглашениям, не выявила.

17. В связи с невыполнением Минфином России в полной мере условий Соглашения по компенсации российской части софинансирования по налоговым и таможенным платежам имело место нецелевое использование средств займа в объеме 344 тыс. долларов США, а также по сопутствующему гранту "Сохранение биоразнообразия" - 167,4 тыс. долларов США.

В соответствии со статьей 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации МПР России с 2001 года должно компенсировать российскую часть софинансирования займа в части налоговых и таможенных платежей.

18. Ряд документов, подготовленных ЦПРП за счет средств займа, несмотря на высокую стоимость их разработки, носит рекомендательный характер, не имеет широкого практического применения и в установленном порядке на федеральном уровне не утвержден.

В целом за период реализации Проект не подвергался оценке соответствующих служб МПР России, государственной экологической экспертизы и независимых экспертов.

19. За период действия РПОИ реализуется и находится в стадии завершения только один инвестиционный проект на АО "Архангельский целлюлозно-бумажный комбинат". Фактически на указанный проект израсходовано 9,7% от объема средств, предусмотренных на субзаймы РПОИ.

Полученный экономический эффект от его реализации более чем в два раза ниже запланированного.

20. По Ярославской области в 1999-2000 годах были подготовлены 8 инвестиционных проектов за счет средств займа стоимостью 29,43 млн. долларов США. До настоящего времени ни одного субзайма для реализации указанных инвестиционных проектов в Ярославской области не предоставлено, так как область имеет задолженность перед федеральным бюджетом по централизованным кредитам и долговым обязательствам. Затраты средств займа и сопутствующего гранта на прединвестиционную подготовку в объеме 225 тыс. долларов США являются неэффективными.

21. Наблюдательная миссия Всемирного банка, проводившаяся 29 января - 9 февраля 2001 г., также отметила низкую эффективность использования средств займа, предназначенных для РПОИ. Поэтому миссия считает, что продление займа, которое требуется для реализации субзайма по АО "Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат", нецелесообразно.

22. В ежегодном обзоре российского портфеля Проектов, финансируемых МБРР, проведенного МБРР совместно с Правительством Российской Федерации, дана неудовлетворительная оценка состоянию реализации Проекта с 1998 по 2000 год.

23. Ожидаемые экономический и экологический эффекты от реализации Проекта не адекватны тем заемным средствам МБРР (с учетом процентов), которые необходимо возвращать Российской Федерации, и требуют дополнительной оценки со стороны внедряющих организаций, а также Минфина России, Минэкономразвития России и МПР России.

24. В связи с тем, что инвестиционная часть займа освоена менее чем на 10 %, механизм самокупаемости РПОИ и реинвестирования в новые экологические проекты не задействован, расходы на техническую помощь малоэффективны, можно оценить использование средств займа (фактически средств федерального бюджета) в целом как неэффективное.

Кроме того, отсутствие проекта по управлению окружающей природной средой, разработанного российской стороной под реализацию средств займа; утвержденных критериев оплаты труда и результатов труда; экспертных оценок выполненных работ; значительное дублирование прямых функций соответствующих ведомств задачами Проекта - все это указывает на несоблюдение принципа эффективности и экономности расходования бюджетных средств, что является нарушением статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Предложения

С учетом выявленных в ходе настоящей проверки фактов целесообразно направить представления, в которых предлагается:

1. Правительству Российской Федерации

- обеспечить до 31 декабря 2002 г. эффективное освоение средств займа и сократить финансирование технической помощи Проекта;

- сократить привлекаемые средства по РПОИ до объемов, которые реально могут быть использованы до срока завершения займа, а также не продлевать срок использования средств займа, установленный Соглашением;

- определить меры ответственности руководителей федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за использование средств займа (Минфин России, Минэкономразвития России и МПР России), и руководителей ЦПРП, управляющего средствами займа, которые допустили нецелевое и неэффективное использование средств займа и нанесли ущерб федеральному бюджету;

- поручить:

Минэкономразвития России и Минфину России разработать и утвердить методику оценки эффективности использования кредитных ресурсов МБРР;

Минфину России в соответствии с условиями Соглашения компенсировать российскую часть софинансирования по налоговым и таможенным платежам в объеме 511,4 тыс. долларов США.

2. Министру природных ресурсов Российской Федерации

В.Г. Артюхову

- обеспечить эффективное освоение средств займа до 31 декабря 2002 г. и значительно сократить финансирование технической помощи Проекта;

- сократить привлекаемые средства по РПОИ до объемов, которые реально могут быть использованы до срока завершения займа, а также не продлевать срок реализации займа, установленный в Соглашении;

- выполнить требования представлений Счетной палаты Российской Федерации в соответствии с результатами проверок в 1997 и 1999 годах для устранения продолжающихся нарушений Федерального закона “О государственной службе в Российской Федерации” при найме государственных служащих МПР России в качестве консультантов на основе договоров индивидуального подряда;

- провести экспертизу реализации Проекта с привлечением соответствующих служб Министерства, государственной экологической экспертизы и независимых экспертов;

- решить вопрос о функционировании счета РПОИ для перечисления на него основной массы возвратных средств по субзаймам и их реинвестирования в новые экологические проекты;

- в соответствии со статьей 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации обеспечить выполнение обязательств Российской стороны по софинансированию Проекта по управлению окружающей природной средой;

- принять меры по восстановлению деятельности Наблюдательного совета по реализации Проекта согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 апреля 1999 г. № 415 “О мерах по реализации Проекта по управлению окружающей средой, осуществляемого за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития”;

- решить вопрос о включении имущества, приобретенного за счет средств займа, в реестр федерального имущества для осуществления контроля за его сохранностью;

- пересмотреть устав, структуру и численность ЦППИ, а также систему оплаты труда его сотрудников с учетом реальной шкалы окладов государственных служащих - специалистов федеральных министерств и ведомств аналогичного профиля.

Отчет направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить информацию по результатам проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для принятия мер прокурорского реагирования.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ