

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 июня 2005 года № 26 (443) «Об итогах проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и у получателей (распорядителей) средств (выборочно)»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Счетную палату ЕЭС.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также в Правительство Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о проверке результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и у получателей (распорядителей) средств (выборочно)

Основание для проведения проверки: планы работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год и 2005 год (пункты 4.4.6, 3.1.5, соответственно).

Цель проверки

Определение объемов средств (ресурсов), выделяемых в рамках проектов технического содействия в Российской Федерации, а также эффективности и действенности проектов ТАСИС.

Предмет проверки

Проводимые операции по всем проектам и результаты реализации завершенных проектов технического содействия (ТАСИС) в Российской Федерации.

Объекты проверки

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации (Федеральное дорожное агентство), Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная антимонопольная служба, администрация города Жуковского Московской области, Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Московской области, Московская медицинская академия им. И. М. Сеченова.

Сроки проведения проверки: проверка проводилась с марта 2004 года по май 2005 года.

Проверкой установлено

1. Проверка проводилась в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, выполняющем в настоящее время функции национального координационного бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза, а также у отдельных получателей технического содействия.

Европейский союз (далее - ЕС), начиная с 1991 года, осуществляет поддержку проводимых в Российской Федерации реформ в виде программ и проектов технической помощи. ТАСИС представляет собой программу, разработанную ЕС для бывших республик Советского Союза (за исключением стран Балтии) и Монголии, в целях содействия развитию гармоничных и прочных экономических и политических связей между ЕС и этими странами. Программы действуют на безвозмездной основе, не предусматривая финансирование инвестиционных проектов, и концентрируются на оказании консультационно-технического содействия.

В 1994 году было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией и Европейскими сообществами, целями которого, в частности, были обозначены:

- содействие торговле, инвестициям и гармоничным экономическим отношениям между сторонами, базирующимся на принципах рыночной экономики, и, таким образом, поощрение устойчивого развития сторон;

- поддержка усилий России по укреплению ее демократии, развитию и завершению перехода к рыночной экономике;

- создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и Европейскими сообществами, охватывающей в основном всю торговлю товарами между ними, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли, услугами и движения капитала и другие.

В данном Соглашении было отмечено, что для достижения указанных в нем целей Россия пользуется временным финансовым содействием со стороны Европейских сообществ путем технического содействия в форме грантов для ускорения экономических преобразований в России. Это финансовое содействие осуществляется в рамках программы ТАСИС, определенной соответствующим Регламентом Совета ЕС.

Техническое содействие в рамках программы ТАСИС предоставляется ЕС на основе регламентов Совета ЕС, определяющих основные направления и процедуры технического содействия, и индикативных программ ТАСИС, охватывающих трех - четырехлетние периоды. В настоящее время техническое содействие Российской Федерации предоставляется на основании Регламента Совета ЕС № 99/2000, касающегося оказания содействия государствам - партнерам в Восточной Европе и Средней Азии на 2000-2006 годы и Индикативной программы на 2004-2006 годы.

С 1999 года сотрудничество Российской Федерации с ЕС в вопросах предоставления технического содействия регламентируется Общими правилами, применимыми к техническому содействию Европейских сообществ (далее - Общие правила), подписанными 18 июля 1997 года Комиссией Европейских сообществ (далее - КЭС) и Правительством Российской Федерации, и ратифицированными Федеральным законом «О ратификации Общих правил, применимых к техническому содействию Европейских сообществ» от 6 января 1999 года № 14-ФЗ и Федеральным законом «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» от 4 мая 1999 года № 95-ФЗ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1999 года № 1046 утвержден Порядок регистрации проектов и программ технической помощи (содействия), выдачи удостоверений, подтверждающих принадлежность средств, товаров, работ и услуг к технической помощи (содействию), а также осуществления контроля за ее целевым использованием, регулирующий деятельность в данной сфере федеральных ор-

ганов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Комиссия Европейских сообществ является исполнительным органом ЕС. Разрабатывает законодательные предложения, следит за применением законодательных актов, принятых Советом ЕС, принимает решения по общеэкономическим и отраслевым вопросам, управляет бюджетом и фондами ЕС, несет ответственность за бюджетные расходы. Структурно КЕС состоит из генеральных директоратов, ведающих отдельными направлениями деятельности ЕС. За определение приоритетов сотрудничества, подготовку индикативных программ консультационно-технического содействия отвечает Генеральный директорат по внешним связям. За формирование программ технического содействия, распределение бюджета, реализацию программ технического содействия и проектов отвечает структурное подразделение КЕС - Европейское бюро по сотрудничеству.

Согласно Общим правилам по вопросам, относящимся к мерам содействия, подпадающим под действие указанных Общих правил, КЕС представляет глава ее делегации, аккредитованной в Российской Федерации (Представительство КЕС), который обеспечивает от имени КЕС и в тесной координации с соответствующими органами власти Российской Федерации осуществление мер содействия.

В соответствии с «Протоколом о согласии» от 12 февраля 1992 года, подписанным странами СНГ и КЕС с целью обеспечения взаимоотношений с КЕС по вопросам консультационно-технического содействия ТАСИС, каждое государство СНГ назначает национального координатора и учреждает координационное бюро. Национальный координатор обеспечивает взаимодействие Российской Федерации с КЕС по вопросам консультационно-технического содействия и общее руководство работ от российской стороны и согласно Общим правилам представляет Правительство Российской Федерации по вопросам, относящимся к мерам технического содействия. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2000 года № 1182-р функции национального координатора в Российской Федерации были возложены на заместителя Председателя Правительства Российской Федерации. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 года № 807-р указанные функции исполняет заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации В. Г. Савельев.

Выполнение функций национального координационного бюро по использованию консультационно-технического содействия ЕС в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 642 «О совершенствовании взаимодействия с Комиссией Европейских сообществ по вопросам консультационно-технического содействия» поручено Минэкономразвития России. К указанным функциям относятся:

- обеспечение организационного, технического и информационного взаимодействия с КЕС по вопросам консультационно-технического содействия;
- осуществление передачи КЕС заявок на оказание содействия и финансирование проектов;
- обеспечение контроля за реализацией проектов, принятых к финансированию КЕС;
- координация деятельности с соответствующими подразделениями КЕС;
- участие в решении других вопросов, связанных с осуществлением консультационно-технического содействия.

В обязанности Минэкономразвития России входят рассмотрение, регистрация и ведение реестра инициативных заявок проектов, поступающих от федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы консультационно-технического содействия, оказываемого Российской Федерацией, в Минэкономразвития России отнесены в ведение департамента инвестиционной политики и государственных инвестиций.

Организация работ по подготовке и реализации программы ТАСИС осуществляется совместно европейской и российской сторонами.

Представительство КЕС в России передает в Минэкономразвития России отчеты о ходе реализации проектов, подготавливаемые КЕС - специальной программой мониторинга проектов ТАСИС, а также отчеты, содержащие оценку проектов, составленные независимыми консультантами. В мониторинговых отчетах указывается информация о ходе реализации проектов, оценка проведенных мероприятий, рекомендации по улучшению работы проекта.

Согласно вышеупомянутому Регламенту Совета ЕС об оказании содействия государствам - партнерам в Восточной и Средней Азии техническое содействие оказывается в рамках национальных программ, программ для групп стран и других программ.

Национальные программы и программы для групп стран состоят из индикативных программ и программ действий.

В индикативных программах ТАСИС, утверждаемых КЕС и Правительством Российской Федерации, определяются основные приоритеты, перспективы и сферы сотрудничества. Данные программы охватывают трех - четырехлетние периоды содержат главные цели и рекомендации по оказанию ЕС содействия в областях сотрудничества и включают, насколько это возможно, ориентировочный бюджет.

По информации Минэкономразвития России, в соответствии с достигнутой договоренностью с КЕС, при подготовке индикативных программ предусматривается их ориентация на содействие по ключевым направлениям реформирования экономики и социальной сферы страны. На основе этого подхода сформированы индикативные программы ТАСИС для Российской Федерации на 2002-2003 годы и 2004-2006 годы.

В соответствии с действующей в настоящее время Индикативной программой ТАСИС на 2004-2006 годы, предусматривающей выделение 392 млн. евро, определены следующие приоритетные области сотрудничества:

- поддержка институциональной, правовой и административной реформ;
- поддержка частного сектора и помощь экономическому развитию;
- смягчение социальных последствий переходного периода;
- специальная программа для Калининградской области.

Программы действий основываются на индикативных программах и принимаются на ежегодной основе. Эти программы включают перечень проектов, которые будут финансироваться в рамках областей сотрудничества.

КЭС предоставляет государствам - партнерам набор правил по определению проектов.

Национальное координационное бюро осуществляет отбор проектов для включения в национальную ежегодную программу действий, программу сотрудничества в регионе Балтийского моря, другие межгосударственные программы, а также программу малых проектов «Партнерство в области институционального строительства».

Отбор проектов для включения в программу по ядерной безопасности осуществляет Минатом России.

Отбор проектов в программы малых проектов ТАСИС (ТЕМПУС, БИСТРО, программа подготовки менеджеров, консультирование в области политики и другие) и организация их финансирования осуществляется КЕС, за исключением компонента «Ключевые государственные институты» программы партнерства в области институционального строительства, где отбор проектов осуществляются с участием российской стороны. Кроме того, представители Минэкономразвития России, как националь-

ного координационного бюро, участвуют в качестве наблюдателей в отборочном комитете по программе БИСТРО.

Работы и услуги в рамках проектов ТАСИС могут быть предоставлены органам исполнительной и законодательной власти, неправительственным учреждениям и организациям, частным или государственным предприятиям, финансовым учреждениям, учебным заведениям, научно-исследовательским институтам и прочим, как на федеральном, так и региональном и местном уровнях. Заявки на содействие рассматриваются только от юридических лиц.

Заявка на получение технического содействия в рамках программы ТАСИС должна содержать описание проекта (в свободной форме, достаточно детализированное, чтобы можно было оценить актуальность проблемы и возможности ее решения в результате его реализации) с указанием общего объема финансирования в евро, заполненную стандартную форму (Project Summary), сопроводительное письмо на имя заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации, курирующего данное направление, и письма в поддержку проекта от вышестоящих ведомственных или территориальных организаций.

Все заявки, заполненные и зарегистрированные, рассматриваются и оцениваются в ходе двусторонних консультаций между представителями Минэкономразвития России и Представительства КЕС в России. Представленный российской стороной проект программы согласовывается с учетом финансовых возможностей КЕС в ходе переговоров с представителями КЕС.

При отборе проектов наиболее важным критерием является их соответствие положениям индикативных программ, приоритетам Российской Федерации, а также основным направлениям Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС.

По итогам рассмотрения формируются проекты ежегодных программ действий. Финансирование этих программ осуществляется из ежегодных бюджетов КЕС. Объемы финансовых ресурсов и их распределение по приоритетным направлениям определяются КЕС.

В 2004 году Минэкономразвития России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами и КЕС завершено согласование проекта программы ТАСИС для России 2003 года в объеме 94 млн. евро. Программа сформирована с учетом приоритетов Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и включает проекты, направленные на поддержку в проведении административной, судебной, земельной, жилищно-коммунальной реформ, содействие вступлению в ВТО, решение социальных проблем.

После одобрения КЕС проекта ежегодной программы подготавливаются развернутые технические задания по проектам, включенным в программу. Эти задания разрабатываются независимыми консультантами с участием экспертов отдела управления программой ТАСИС Представительства КЕС в России. При этом проводятся консультации с получателями содействия.

После подготовки технического задания оно представляется бенефициару (получателю технического содействия). В случае согласия с положениями этого документа получатель подписывает стандартную форму его одобрения, что служит началом проведения тендерных процедур по выбору западного партнера по реализации проекта. Получатель содействия должен завершить рассмотрение технического задания в течение 4-6 недель после получения текста на русском языке. После определения западного партнера КЕС подписывает с ним контракт на реализацию проекта.

Финансирование проектов, включенных в ежегодную программу, начинается только после подписания сторонами Меморандума о финансировании.

Регламентом Совета ЕС № 99/2000, касающимся оказания содействия государствам - партнерам в Восточной Европе и Средней Азии на 2000-2006 годы, установлено, что «меры, изложенные в национальных программах действий, отражаются в меморандумах о финансировании, согласуемых КЕС с каждым государством - партнером» (страной - получателем технического содействия по линии ТАСИС). Там же отмечено, что указанные меморандумы «должны составляться на основе диалога с учетом общих интересов Европейского сообщества и государств - партнеров, особенно в контексте приглашений о партнерстве и сотрудничестве».

Меморандумы о финансировании готовятся КЕС после согласования КЕС и российской стороной списка проектов для включения в программу действий и после того, как данный список проектов пройдет согласование на Управляющем комитете ТАСИС (орган ЕС) с участием всех стран - членов ЕС. Затем меморандумы о финансировании представляются подписанными со стороны КЕС на согласование российской стороне.

По информации Минэкономразвития России, указанный документ готовится без обсуждения и согласований в ходе предварительных консультаций с российской стороной, что вызывает трудности и увеличение сроков при его подписании российской стороной в связи с необходимостью последующего согласования.

Последний (на момент завершения Счетной палатой проверки в Минэкономразвития России) Меморандум о финансировании программы ТАСИС 2002 года в объеме 90 млн. евро был подписан сторонами в июне 2003 года.

В указанном документе предусмотрена возможность внесения в него поправок путем обмена письмами между сторонами (КЕС и Правительством Российской Федерации).

Меморандум о финансировании программы ТАСИС 2003 года по состоянию на октябрь 2004 года подписан еще не был.

Российская Федерация является крупнейшим партнером ЕС в реализации программы технического содействия ТАСИС. По данным КЕС, за период с 1991 года из бюджета ТАСИС на содействие в проведении реформ в России было выделено около 2,5 млрд. евро (более 50 % бюджета программы). Реализовано свыше 1000 крупных проектов. При этом основная часть бюджета ТАСИС для России (свыше 1,5 млрд. евро) направлена на финансирование ежегодных национальных программ действий. Остальные средства выделяются в рамках программ ТАСИС для ряда стран (региональная, приграничного сотрудничества, ядерной безопасности, сотрудничества в регионе Балтийского моря) и программ малых проектов ТАСИС (ТЕМПУС, БИСТРО, программа подготовки менеджеров, партнерство в области институционального строительства, консультирование в области политики и другие).

В ходе контрольного мероприятия не представилось возможным подтвердить суммы фактического финансирования программ ТАСИС для Российской Федерации в связи с тем, что российская сторона располагает в основном только проектными (плановыми) сведениями, касающимися финансирования проектов.

В соответствии с Общими правилами, применимыми к техническому содействию Европейских сообществ, и Регламентом Совета ЕС № 99/2000 от 29 декабря 1999 года финансирование мер технического содействия осуществляется из бюджета ЕС Комиссией Европейских сообществ. Выплаты производятся КЕС непосредственно фирме-подрядчику, отвечающей за реализацию проекта. Подрядчик, отвечающий за реализацию проекта, отбирается, как правило, на тендере. Организацию и проведение тендеров осуществляет КЕС. Таким образом, российские получатели технического содействия не располагают полными данными о фактических расходах, осуществляемых в рамках бюджета программ ТАСИС.

Объемы средств, предусмотренных к финансированию в рамках программ действий ТАСИС 2001-2002 годов, представлены в приложении 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

В рамках национальной программы действий ТАСИС ЕС выделяет России около 90 млн. евро в год.

Средства, выделяемые в рамках каждого проекта технического содействия, расходуются, как правило, по нескольким направлениям: часть направляется на оплату услуг консультантов, часть - на проведение обучения и, в отдельных случаях, на закупку соответствующего оборудования.

С целью определения соотношения распределения средств по компонентам проектов Счетной палатой Российской Федерации был направлен запрос в Минэкономразвития России о предоставлении информации о размерах финансирования программ ТАСИС для Российской Федерации 2001 и 2002 годов в разбивке по направлениям финансирования (по компонентам) в рамках каждого проекта. В ответ на указанный запрос Минэкономразвития России сообщило, что в соответствии с Общими правилами и Регламентом Совета ЕС № 99/2000 вопросы финансирования проектов ТАСИС находятся полностью в компетенции ЕС.

Вместе с тем Минэкономразвития России обратилось к Представительству КЕС в Российской Федерации с просьбой оказать содействие в предоставлении информации, запрашиваемой Счетной палатой Российской Федерации. По информации Представительства КЕС, в рамках бюджета проектов ТАСИС в среднем 80 % расходуются на выплату гонораров (включая транспортные расходы экспертов и суточные) и 20 % - сопутствующие расходы (конференции, семинары, учебные поездки и обучение, текущие расходы на содержание офиса, расходы на перевод и т. д.). Более подробные сведения представлены не были.

Помимо национальной программы, Россия также является получателем содействия в рамках межгосударственных программ ТАСИС (для ряда стран) и программ малых проектов.

Межгосударственная программа по ядерной безопасности, помимо Российской Федерации, реализуется в Армении, Украине, Казахстане и Беларуси. Программа направлена на повышение эксплуатационной безопасности АЭС и других гражданских ядерных установок, включая предприятия ядерного топливного цикла и обращения с радиоактивными отходами, содействие выводу из эксплуатации реакторов и т. д. За период с 1991 года объем технического содействия России по этому направлению составил свыше 310 млн. евро, профинансировано около 400 проектов.

Начиная с 1996 года, действует программа ТАСИС по приграничному сотрудничеству. В программе участвуют Россия, Украина, Беларусь и Молдова. Доля России за этот период составила свыше 40 млн. евро. Основными компонентами российской части программы являются развитие приграничной инфраструктуры и охрана окружающей среды.

В области охраны окружающей среды осуществляется ряд проектов по управлению качеством окружающей среды в Республике Карелия, г. Санкт-Петербурге, прибрежной зоне Калининграда.

С 1999 года Россия участвует в специальной программе ТАСИС для Прибалтийского региона. В настоящее время в рамках этой программы приняты к финансированию 8 проектов для России с общим бюджетом 18 млн. евро в области охраны окружающей среды, развития инфраструктуры, поддержки частного сектора, укрепления системы здравоохранения.

Общими правилами, применимыми к техническому содействию Европейских сообществ, а также Регламентом Совета ЕС № 99/2000, касающимся оказания содействия государствам - партнерам в Восточной Европе и Средней Азии, определено, что финансовый надзор и контроль, необходимый для осуществления мер содействия, осуществляется КЕС и Европейской счетной палатой. Наблюдение за реализацией проекта со стороны КЕС осуществляется специальной Программой мониторинга проектов ТАСИС.

Программами действий ТАСИС для Российской Федерации на 2000-2002 годы предусмотрено, что в дополнение к регулярному мониторингу и контролю, которые осуществляются на месте, при необходимости, службами КЕС и Европейской счетной палаты заключаются контракты с независимыми консультантами с целью мониторинга программ. Данные контракты охватывают всю программу ТАСИС и действуют на основе требований проведения периодических оценок продвижения каждого конкретного проекта в направлении достижения его целей. Проведение оценок включает в себя посещение проектов на месте их реализации и интервью с заинтересованными лицами. Отчеты составляются по стандартной форме с использованием балльной оценки различных аспектов осуществления проекта.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 642 «О совершенствовании взаимодействия с Комиссией Европейских сообществ по вопросам консультационно-технического содействия» Минэкономразвития России, как национальному координационному бюро, поручено осуществлять контроль за реализацией проектов, принятых к финансированию КЕС.

В соответствии с «Положением о департаменте программ развития экономики и сотрудничества с международными финансовыми организациями Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации», утвержденным приказом Минэкономразвития России от 28 августа 2002 года № 271, к функциям указанного департамента относились, в числе прочих, следующие:

- проведение оценки эффективности программ технического содействия Европейского союза;

- оказание содействия Комиссии по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации в осуществлении государственного контроля за целевым использованием средств, оборудования, материалов и услуг, поступающих в Россию в рамках программ Европейского союза.

В настоящее время департамент программ развития экономики и сотрудничества с международными финансовыми организациями Минэкономразвития России преобразован в департамент инвестиционной политики и государственных инвестиций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1999 года № 1046 утвержден Порядок регистрации проектов и программ технической помощи (содействия), выдачи удостоверений, подтверждающих принадлежность средств, товаров, работ и услуг к технической помощи (содействию), а также осуществления контроля за ее целевым использованием.

Данным Порядком установлено, что Минэкономразвития России осуществляет регистрацию проектов и программ технической помощи, а также ведение единого реестра проектов и программ технической помощи.

Порядком предусмотрено, что Минэкономразвития России совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляют контроль за целевым использованием технической помощи на этапе организационных мероприятий (т. е. при подготовке соответствующих проектов или программ, проведении переговоров с донорами и заключении международных соглашений и договоров, включающих вопросы оказания Российской Федерации технической помощи). На этом

этапе осуществляемый контроль заключается в определении соответствия выбора целей технической помощи национальным приоритетам и основным направлениям технического сотрудничества. В письме от 22 июня 2004 года № 11017-ВС/Д13, направленном в Счетную палату в ответ на запрос об осуществлении Минэкономразвития России контроля за реализацией проектов технического содействия, Минэкономразвития России сообщило, что в соответствии с достигнутой договоренностью с КЕС при подготовке долгосрочных рамочных (индикативных) программ технического содействия предусматривается их ориентация на содействие по ключевым направлениям реформирования экономики и социальной сферы страны.

Контроль за целевым использованием технической помощи на этапе ее получения осуществлялся Комиссией по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации (далее - Комиссия) путем проведения экспертизы документов, представляемых получателями и донорами технической помощи для регистрации, и рассмотрения результатов на заседаниях Комиссии.

На этапе реализации проектов и программ технической помощи функции по контролю за ее целевым использованием в соответствии с вышеупомянутым Порядком возложены на заинтересованные федеральные органы исполнительной власти. Контроль на этом этапе должен проводиться также соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с привлечением членов Комиссии, представителей Минэкономразвития России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с годовыми и ежеквартальными планами, утвержденными Комиссией, или по ее отдельным поручениям. Акты проверок, содержащие необходимые рекомендации, должны представляться на рассмотрение и утверждение Комиссии, однако по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 15 марта 2004 года № 06-92/06-2, направленному в Минэкономразвития России, материалы таких проверок представлены не были.

Как следует из представленных в ходе проверки протоколов заседаний Комиссии (2002-2004 годы), вопрос о результатах контроля целевого использования технической помощи, представляемой ЕС в рамках программы ТАСИС, рассматривался, в частности, на заседании Комиссии 29 января 2004 года, на котором заслушивалось сообщение департамента программ развития экономики и сотрудничества с международными финансовыми организациями Минэкономразвития России (материалы сообщения в ходе проверки Счетной палате представлены не были). Минэкономразвития России письмом в Счетную палату Российской Федерации от 22 июня 2004 года № 11017-ВС/Д13 сообщило, что им были даны предложения «по усилению контроля за использованием средств технической помощи в рамках программы ТАСИС, в частности, о проведении на постоянной основе рассмотрения на заседаниях Комиссии отчетов основных получателей содействия в первую очередь заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти об осуществляемом ими контроле за целевым использованием технической помощи». При этом «в случае признания Комиссией неудовлетворительного осуществления бенефициарами контроля за целевым использованием средств технической помощи принимать решения о приостановлении проектов и программ технической помощи для этих организаций».

В связи с изменениями системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Комиссия по вопросам международной технической помощи при Правительстве Российской Федерации в настоящее время упразднена. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2004 года № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации» образована Комиссия по вопросам междуна-

родной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации, председателем которой утвержден заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А. Д. Жуков. Положение о данной Комиссии утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 377.

На запрос Счетной палаты о перераспределении средств между проектами технического содействия в ходе их реализации Минэкономразвития России сообщило, что по информации, полученной из Представительства КЕС в России, бюджет запланированных, но не реализованных (по причине отказа получателей от проекта) проектов (бюджет 2000 года - 3 млн. евро, бюджет 2002 года - 3 млн. евро) был отозван КЕС без дополнительного перераспределения внутри российского бюджета, т. е. эти средства, предназначенные для Российской Федерации, другими российскими министерствами и ведомствами использованы не были.

Российская сторона не имеет возможности перераспределять бюджет между проектами в рамках программ действий ТАСИС.

Вопросы повышения эффективности использования технического содействия и в целом программы ТАСИС рассматривались на заседании Правительственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с Европейским союзом (6 июня 2003 года) и в ходе «круглого стола», проведенного совместно российской и европейской сторонами 28-29 октября 2003 года.

В соответствии с решением Правительственной комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с Европейским союзом Минэкономразвития России была организована работа по оценке российскими получателями содействия результатов осуществления проектов по программе ТАСИС. Проведение анализа эффективности программ технического содействия было поручено Всероссийскому научно-исследовательскому институту внешнеэкономических связей. Представленный указанным институтом в Минэкономразвития России итоговый отчет по теме «Анализ эффективности программ технического содействия России со стороны международных организаций и ведущих государств мира» утвержден не был в связи с наличием у Минэкономразвития России ряда замечаний по структуре документа и методологии. Было принято решение вернуть отчет на доработку.

В ходе проверки Минэкономразвития России представил для ознакомления проверяющим Счетной палаты опросные листы по оценке результатов осуществления проектов российскими получателями содействия. В опросе принимали участие министерства и ведомства Российской Федерации, являющиеся получателями технического содействия в рамках программ ТАСИС в 2000-2003 годах.

Анализ результатов опроса показал, что в большинстве случаев по проектам наблюдается достаточно высокая (70-90 %) степень соответствия выполняемых работ разработанным европейскими консультантами техническим заданиям. При этом степень соответствия работ пожеланиям российского партнера была оценена получателями содействия несколько ниже - на уровне 50-70 процентов.

В качестве позитивного опыта и положительных результатов программ технического содействия респондентами были отмечены, прежде всего, следующие основные моменты:

- передача знаний и опыта из стран с более развитой рыночной экономикой;
- бесплатное предоставление консалтинговых и обучающих услуг;
- поставки оборудования.

К наиболее негативным аспектам программ технического содействия министерства и ведомства, принявшие участие в опросе, отнесли:

- отвлечение российского персонала на время взаимодействия с консультантами от основной работы;
- несовпадение предоставляемых услуг и приоритетных реальных потребностей в них;

- потенциальный риск навязывания России решений и рекомендаций, не соответствующих ее национальным интересам.

Несмотря на имеющийся ряд замечаний и предложений по организации и реализации проектов ТАСИС, данные опроса показали значительную заинтересованность российских получателей в дальнейшей реализации программ технического содействия. Практически все министерства и ведомства отметили, что в действующих программах ТАСИС, несомненно, есть моменты, требующие доработки, но в целом результаты хорошие. При этом все без исключения министерства и ведомства на вопрос «планирует ли министерство (ведомство) в дальнейшем получать содействие по линии программ технической помощи» ответили положительно.

В ходе проведения контрольного мероприятия в Минэкономразвития России были изучены ежегодные программы действий ТАСИС для Российской Федерации, отчеты о реализации проектов, подготавливаемые независимыми консультантами и программой мониторинга ТАСИС Европейского союза, по 16 проектам (выборочно). Анализ отчетов показал, что, в основном, достигнутые по проектам результаты были признаны экспертами удовлетворительными.

Вместе с тем следует отметить, что, по мнению Минэкономразвития России, процедуры формирования и реализации программы являются чрезмерно бюрократизированными. Действующий Регламент предоставления технического содействия, рассчитанный на период до 2006 года, был принят в 1999 году и уже не в полной мере отвечает сегодняшним потребностям. Хотя в связи с децентрализацией управления программой многие функции по подготовке программы и были переданы в Представительство КЕС в России, значительная часть вопросов все также решается в Брюсселе, в связи с чем программа работает довольно медленно. Средний срок подготовки крупных проектов, по оценкам КЕС, достигает 2,7 года. В результате возникают предпосылки для отставания программы от реальных потребностей российской стороны, что не может не сказываться на эффективности программы в целом.

2. В ходе контрольного мероприятия в целях более детального изучения механизма и результатов реализации для проверки с учетом социальной значимости затрагиваемой проблематики на I этапе были отобраны 2 проекта: «Федеральные и региональные рынки труда» и «Развитие первичной медицинской помощи по принципу семейного врача». Проверки реализации данных проектов были проведены у получателей технического содействия: в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Департаменте федеральной государственной службы занятости населения Московской области, администрации г. Жуковского и Московской медицинской академии им. И. М. Сеченова.

В дальнейшем были осуществлены проверки дополнительного ряда проектов в соответствии с договоренностью, достигнутой на двусторонней встрече Счетной палаты Российской Федерации и Европейской счетной палаты, состоявшейся в Москве в октябре 2004 года. Данные проекты были отобраны Европейской счетной палатой методом случайной выборки и предложены для проведения параллельных контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации и Европейской счетной палатой:

- «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество»;
- «Реформа аудита в России»;
- «Поддержка развития малого предпринимательства»;
- «Технико-экономическое обоснование мер по борьбе с отмыванием денег»;
- «Стратегия чистого воздуха в г.Томске»;
- «Гармонизация дорожных стандартов».

Результаты проверок реализации вышеперечисленных проектов показали следующее.

2.1. Проект «Федеральные и региональные рынки труда»

Основным получателем содействия по проекту являлось Министерство труда и социального развития Российской Федерации.

Сроки реализации проекта - с 5 мая 2000 года по 4 ноября 2002 года. Бюджет проекта предусмотрен в размере 3 млн. евро.

Целью проекта являлось внедрение эффективных инновационных технологий в сфере содействия занятости населения и развитие коммуникационных связей (информационного пространства) между Минтрудом России и регионами.

В рамках проекта на федеральном уровне осуществлена модернизация информационно-компьютерной сети Минтруда России, разработана современная инфраструктура управления информационными потоками, обеспечивающая эффективный обмен статистической информацией с регионами. По оценке Минтруда России, создание такой информационной системы позволило повысить эффективность работы всей информационной системы занятости в целом.

Кроме того, были реализованы 4 пилотных проекта на региональном уровне: в Волгоградской, Московской, Пермской и Смоленской областях.

В Волгоградской области оказывалась помощь сельскому населению в создании фермерских хозяйств и сельских кредитных кооперативов, что способствовало решению проблем занятости в сельской местности.

В Московской области осуществлялась поддержка начинающих предпринимателей: был создан «бизнес-инкубатор» и фонд микрокредитования.

В Пермской области была создана партнерская организация «Перспектива» в целях объединения действий социальных партнеров для решения проблемы несоответствия между спросом и предложением рабочей силы на региональном рынке труда. В рамках пилотного проекта было организовано и проведено обучение безработных граждан новым профессиям, востребованным на рынке труда, под конкретные рабочие места по заявкам работодателей.

В Смоленской области основным результатом деятельности проекта стало внедрение модульного и дистанционного оборудования, что позволило более эффективно организовать процесс обучения безработных граждан по востребованным специальностям на региональном рынке труда.

Данный проект признан российской стороной (бывшим Министерством труда и социального развития Российской Федерации) одним из наиболее удачных проектов программы ТАСИС, получателем которых являлось данное Министерство.

2.2. Проект «Развитие первичной медицинской помощи по принципу семейного врача»

Получателем технического содействия (непосредственным бенефициаром) и российским партнером по проекту (№ EBP/PEAID/113159/C/SV/RU) являлась Московская медицинская академия им. И. М. Сеченова (далее - ММА им. И. М. Сеченова). Проект был предусмотрен программой действий ТАСИС для Российской Федерации на 2000 год по разделу «Реформа в здравоохранении и социальной сфере». Его общий бюджет был запланирован в объеме 3 млн. евро. Проект начал свою работу 28 октября 2002 года и должен был быть завершен 29 декабря 2004 года.

Данный проект был призван оказать поддержку реализации стратегий, уже разработанных Минздравом России. В соответствии с «Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации», утвержденной в ноябре 1997 года постановлением Правительства Российской Федерации, особая роль в реформировании отрасли и совершенствовании организации медицинской помощи отводится развитию

института врача общей (семейной) практики. На основании данной Концепции в конце 1999 года была разработана и утверждена приказом Минздрава России отраслевая программа «Общая врачебная (семейная) практика».

Выбор ММА им. И. М. Сеченова и находящихся в ее ведении учреждений в качестве основного бенефициара в техническом задании к проекту обоснован тем, что они «обеспечивают оптимальную ресурсную базу для продвижения подхода по развитию семейной медицины в национальном масштабе».

ММА им. И. М. Сеченова активно участвовала в проекте «Развитие первичной медицинской помощи по принципу семейного врача» на фазе его инициирования. Техническое задание проекта, по мнению ММА им. И. М. Сеченова, соответствует ее потребностям.

Основная долгосрочная цель проекта была сформулирована как «улучшение здоровья населения Российской Федерации посредством развития и внедрения устойчивой системы первичной медицинской помощи на основе модели семейной медицины». Критерии, по которым можно было бы определить достижение этой цели, в техническом задании к проекту не содержатся.

Проектом определены 4 конкретных цели, в рамках которых запланированы конкретные результаты:

- укрепить правовую основу и создать благоприятную среду для экономически устойчивой системы первичной медицинской помощи на основе модели семейной медицины в Российской Федерации;
- пересмотреть и улучшить объем услуг для модели семейной медицины;
- усовершенствовать систему подготовки и повышения квалификации медицинского персонала в соответствии с международными требованиями;
- внедрить новую модель семейной медицины в одном из федеральных округов, включающем 2 экспериментальные области.

На конкурсной основе по согласованию с КЕС и ММА им. И. А. Сеченова на основе критериев, определенных Рабочей группой проекта, был осуществлен выбор Центрального федерального округа и 2 пилотных регионов (Московская и Белгородская области), в которых должна внедряться новая модель семейной медицины.

К моменту завершения проверки, в ходе реализации проекта осуществлены следующие мероприятия. Разработана нормативная база для внедрения новых схем оплаты, внедрявшаяся в Московской области. Для поддержки деятельности Российской ассоциации врачей общей практики были установлены контакты с Всемирной ассоциацией врачей общей практики (WONCA) и с ее европейским представительством. Проведен анализ додипломного и последипломного образования, а также анализ шестимесячного курса по переподготовке, проведены 3 обучающих поездки за рубеж (для 24 человек в общей сложности). Преподаватели из ММА им. И. М. Сеченова, Московского областного научно-исследовательского клинического института и Белгородской области прошли обучение по программе «Обучение обучающихся» для врачей общей практики. На базе ММА им. И. М. Сеченова завершили шестимесячную переподготовку 36 врачей из Белгородской области, 4 - из Московской области и обучались 26 врачей из Московской области. Подготовлены и опубликованы Методические рекомендации по вопросу финансирования Общих врачебных (семейных) практик и 4 клинических руководства, осуществлен ряд других мероприятий.

В ходе реализации проекта были задействованы российские и зарубежные эксперты примерно в одинаковых соотношениях.

Кроме расходов на оплату консультационной поддержки, бюджетом проекта были предусмотрены средства в размере 350 тыс. евро на закупку оборудования и материа-

лов, что составило примерно 11,5 % от общего запланированного бюджета проекта. К моменту проведения проверки за счет указанных средств была приобретена офисная мебель для персонала, организации семинаров и других потребностей работы на сумму около 17 тыс. евро, кроме того, 11 тыс. евро израсходованы на оплату медицинских материалов (сумки врача общей практики) и 40 % предоплаты за услуги по подготовке и проведению тендеров. Планировалось, что по окончании проекта указанная мебель будет передана бенефициару.

В марте 2004 года был объявлен тендер на поставку медицинского оборудования в ММА им. И. М. Сеченова, Московскую и Белгородскую области на общую сумму 312 тыс. евро. Закупка оборудования состояла из компьютерного и медицинского оборудования. Спецификации закупаемого оборудования и материалов были составлены по заявкам ММА им. И. М. Сеченова и пилотных регионов, согласованным с руководителями департаментов здравоохранения данных регионов, и переданы экспертам ТАСИС. Итоговая спецификация подготовлена агентом ЕС по закупкам оборудования с помощью эксперта по закупкам медицинского оборудования.

Тендер на поставку оборудования был завершен 30 июня 2004 года, по результатам которого было отобрано 3 фирмы-поставщика медицинского оборудования (одна из них - российская). На момент завершения проверки в ММА им. И. М. Сеченова оборудование поставлено не было.

Отчеты, составляемые в рамках проекта и утверждаемые куратором проекта от КЕС, представляются Подрядчиком в КЕС, а копии направляются бенефициару, в Минэкономразвития России и Группе мониторинга ТАСИС.

Проверки проекта органами исполнительной власти Российской Федерации не проводились.

2.3. Проект «Реформа аудита в России»

Получатель содействия - Министерство финансов Российской Федерации. Бюджет проекта - 2 млн. евро.

Первоначальная продолжительность проекта составляла 24 месяца, а фактическая составила 26 месяцев.

Общая цель проекта заключалась в том, чтобы существенно повысить квалификацию российских аудиторов, поддержать реформы системы аудита, направленные на то, чтобы российские компании стали более прозрачными в финансовом отношении, а также приблизить российский аудит к международным стандартам.

Конечные продукты проекта:

- разработаны 11 новых федеральных стандартов аудиторской деятельности, которые были утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации;

- при активном участии специалистов, работающих по проекту, был принят Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»;

- за 2 года существования проекта проведены: 10 обучающих семинаров, 6 обучающих конференций по методике аудита как в регионах, так и в Москве и Санкт-Петербурге;

- разработаны 23 пособия и руководство по аудиту;

- распространено более 3 тыс. экземпляров материалов и 3,5 тыс. компакт-дисков, содержащих все материалы проекта;

- подготовлены самоучители для практикующих аудиторов: «Оценка риска», «Аудиторская независимость», «Контроль качества аудита»;

- организована работа «горячей линии», по которой аудиторы могли в любой момент получить ответ на свои вопросы;

- проведены обучающие поездки в Бельгию и Великобританию для представителей аккредитованных профессиональных объединений - с целью ознакомления с работой аналогичных объединений и установления связей, необходимых для дальнейшего сотрудничества.

В числе недостатков проекта следует отметить следующее:

- создание рабочей группы по проекту было запланировано на июнь 2001 года, однако регулярно заседания рабочей группы стали проходить только с ноября 2001 года;

- координационный комитет по проекту начал свою работу в феврале 2002 года, на 8 месяцев позже запланированного. Это связано с тем, что не было достигнуто согласие относительно его состава;

- в соответствии с техническим заданием Консультант должен был получить опубликованные финансовые отчеты ряда российских компаний с заключениями об аудиторской проверке для дальнейшей подготовки и распространения руководства практики аудита. Однако российские компании отказались предоставлять свои годовые финансовые отчеты для публикации. В дальнейшем в рамках этого компонента действия не осуществлялись;

- в связи с недостаточной проработкой проекта произошло уточнение и изменение технического задания с представителями Минфина России, о чем свидетельствуют замечания и дополнения Минфина России, связанные с отсутствием в Плане работ конкретных сроков реализации компонентов проекта.

На I этапе работы над проектом происходило отставание в реализации намеченных мероприятий. К маю 2002 года проект стал своевременно выполнять свои задачи по качественным и количественным аспектам.

Проверка результатов реализации данного проекта показала, что для извлечения максимальной пользы в отношении будущих проектов, получения полной информации и понимания того, что имеет наибольшее практическое значение, важно, чтобы средства связи для обмена информацией с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти были установлены и функционировали на раннем этапе подготовки программ и проектов.

2.4. Проект «Поддержка развития малого предпринимательства»

Получатель технического содействия по проекту (№ SMERUS 9803) - Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации.

Первоначально в соответствии с техническим заданием проект был рассчитан на 24 месяца. В ходе реализации срок был продлен на 4 месяца и фактически проект осуществлялся с мая 2000 года по август 2002 года.

Бюджет проекта в соответствии с техническим заданием составлял 1,9 млн. евро.

Общей целью данного проекта в соответствии с разработанным техническим заданием являлось создание надлежащей законодательной и налоговой базы, а также институциональных структур, которые позволили бы малым предприятиям стабильно играть активную роль во всех секторах российской экономики, как с точки зрения создания национального продукта, так и с точки зрения создания целевых мест.

Можно отметить следующие значимые результаты проекта:

- подготовка подробного аналитического обзора сектора малого и среднего предпринимательства - Российского обозрения малых и средних предприятий, которое является первым российским аналогом «Европейского обозрения МСП». Материалы обзора получили высокую оценку, актуальны и востребованы по сегодняшнее время;

- подготовка более 6 программных документов, которые были использованы при подготовке проектов государственных и региональных программ по развитию предпринимательства;

- подготовка ряда материалов по доступу малого бизнеса к финансированию, по административным барьерам, статистике и т. д. Все материалы были предоставлены и использовались организациями инфраструктуры в регионах (как государственными, так и негосударственными организациями);

- материалы проекта были использованы при подготовке Концепции государственной политики поддержки и развития малого предпринимательства в Российской Федерации, рассмотренной и принятой в целом Государственным Советом Российской Федерации в 2001 году;

- создание основы Электронной библиотеки по малому предпринимательству, которая на данный момент содержит более 1000 текстов в электронном виде общим объемом более 500 мегабайт. Материалы предоставляются бесплатно для всех через Интернет;

- создание системы рассылки информации по инфраструктуре поддержки предпринимательства. Информацию по этой системе регулярно и бесплатно получают более 800 организаций во всех регионах России;

- ресурсный центр малого предпринимательства с момента окончания проекта активно функционирует на условиях самофинансирования по настоящее время и бесплатно предоставляет инфраструктуре поддержки аналитическую и другую информацию.

По итогам проекта был подготовлен специальный CD-ROM, на котором размещены все основные публикации и документы, подготовленные в ходе проекта.

Промежуточные и итоговый отчет о ходе реализации проекта и достигнутых результатах представлялись в МАП России, Представительство Европейского союза в России и в Минэкономразвития России.

Среди недостатков реализации проекта следует отметить следующее.

На I этапе реализации проекта специалисты проекта прекратили разработку плана развития институциональных возможностей МАП России в связи с тем, что вопросы институционального характера, роли и полномочий МАП России являлись прерогативой Правительства Российской Федерации и не входили в сферу деятельности проекта.

В процессе административной реформы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» МАП России упразднено. Его функции переданы Федеральной антимонопольной службе за исключением функций в сфере поддержки малого бизнеса. Таким образом, из получателей технического содействия по данному проекту в настоящее время существует и функционирует только Ресурсный центр малого предпринимательства.

2.5. Проект «Стратегия чистого воздуха в г. Томске»

Проект «Стратегия чистого воздуха в г. Томске» осуществлялся в 2001-2002 годах муниципалитетом графства Виррал (Великобритания) при участии Комитета по охране окружающей среды администрации г. Томска и Томского политехнического университета (далее - ТПУ), являющихся конечными получателями (бенефициарами) технического содействия. Общий бюджет проекта (по данным Минэкономразвития России) составил 138212 евро.

Основной целью проекта являлась разработка стратегии управления, направленной на решение возникающих проблем в области охраны окружающей среды, и разработка эффективных методик их предотвращения.

В качестве конкретных целей проекта были определены:

- разработка стратегии управления качеством воздуха в г. Томске;
- оказание содействия г. Томску в оценке существующих методик оценки и компьютерного моделирования, используемых при управлении качеством воздуха, разработка новых методик;
- создание последующей учебной программы (вне временных рамок проекта), направленной на практическое внедрение стратегии управления качеством воздуха.

Проект предусматривал 3 фазы обучения представителей г. Томска в Великобритании с целью знакомства и практической передачи знаний в части системы и технологий мониторинга окружающей среды на муниципальном уровне, 2 стадии (промежуточную и окончательную) внедрения результатов проекта в г. Томске, а также участие в ряде международных тематических и обучающих семинаров и конференций по вопросам окружающей среды.

Роль представителей администрации г. Томска состояла в изучении процесса управления окружающей средой на муниципальном уровне в ЕС и практическом внедрении результатов проекта. Представители ТПУ должны были изучить различные методики мониторинга атмосферного воздуха, а также воздействие загрязняющих выбросов с целью определения потребностей в модернизации оборудования и внедрения современных методов мониторинга.

По итогам реализации проекта были получены следующие результаты:

- разработана стратегия управления качеством воздуха в г. Томске, включающая в себя схему управления окружающей средой в г. Томске, а также структуру информационно-аналитического центра состояния окружающей среды г. Томска;
- подготовлен и утвержден главой администрации г. Томска комплексный план мероприятий по охране атмосферного воздуха в г. Томске на 2005-2010 годы;
- опубликовано научное издание «Мониторинг и управление качеством приземного воздуха в Российской Федерации и Великобритании (правовые, организационные и научно-технические аспекты)», а также ряд научно-практических статей и публикаций по вопросам охраны и мониторинга за состоянием окружающей среды;
- преподавателями ТПУ в программы обучения студентов ТПУ были включены соответствующие разделы по мониторингу атмосферного воздуха.

К основному недостатку, выявленному при проверке хода реализации данного проекта, отнесено отсутствие какого-либо взаимодействия между Минэкономразвития России (Национальное координационное бюро) и администрацией г. Томска (Комитет по охране окружающей среды).

2.6. Проект «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» (фаза III)

Данный проект (№ SCR-E/110143/C/SV/RU) был предусмотрен программой действий для Российской Федерации на 1999 год по разделу «Поддержка в решении социальных проблем в переходный период». Общий бюджет указанного проекта планировался в размере 1,5 млн. евро.

Основной целью проекта было переобучение и социальная адаптация военнослужащих, прослуживших более 5 лет и еще находящихся на военной службе, но собирающихся увольняться по достижению предельного возраста, истечению срока военной службы, состоянию здоровья, а также проводимыми организационно штатными мероприятиями.

Проект реализовывался в 3 пилотных регионах: Тверской, Воронежской и Калужской областях.

Выбор в качестве этих пилотных регионов был обусловлен тем, что данные субъекты Российской Федерации расположены в европейской части страны, плотно заселены,

находятся недалеко от Москвы и имеют хорошо развитую информационную инфраструктуру. Кроме того, в данных регионах существовала проблема, связанная с переподготовкой и трудоустройством увольняемых в запас военнослужащих.

Несмотря на то, что осуществить данный проект предполагалось еще в 1999 году, его фактическая реализация началась только в начале 2003 года. В первую очередь это было связано с наличием в течение долгого времени разногласий между двумя федеральными органами исполнительной власти, а именно Минобороны России и Минтрудом России, по вопросу о том, кто будет являться непосредственным получателем технического содействия по проекту «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество».

Мониторинг, проведенный специалистами КЕС (отчеты № 5 от 15 декабря 1999 года и № 7 от 10 апреля 2000 года), I и II фаз проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» (за период, когда получателем технического содействия по проекту являлся Минтруд России) показал, что «проект не удовлетворяет количественным и качественным характеристикам, предусмотренным техническим заданием, в результате цели и задачи проекта не достигнуты, он утратил акцент на интеграцию увольняемых военнослужащих и приобрел характер более общей интеграции незанятого населения посредством создания мелких предприятий и развития муниципальной администрации».

В конце 2000 года функции основного получателя технического содействия по указанному выше проекту были переданы Минобороны России (в качестве организаций партнеров (соисполнителей) по данному проекту выступали Министерство труда и социального развития Российской Федерации и Министерство образования Российской Федерации). Однако фактическая реализация данного проекта была начата только в начале 2003 года. Задержка с началом реализации проекта была связана во многом с имеющимися сложностями процесса согласования технического задания из-за ряда проблем, накопившихся на ранних стадиях подготовки проекта в ходе организации и выполнения I и II фаз проекта.

В результате проект был сосредоточен на проведении переобучения военных гражданским специальностям. Техническое содействие было предоставлено партнерам по проекту в Российской Федерации (Минобрнауки России, Минтруда России), центрам по переобучению, социальной адаптации и трудоустройству.

Кроме того, уже в ходе реализации проекта ведущая компания «Абу-Консалт» (Германия), выигравшая тендер (конкурс) совместно с другими партнерами по консорциуму, не смогла обеспечить банковскую гарантию, вследствие чего из-за отсутствия финансовых средств в течение 6 месяцев проект не мог войти в фазу своего активного осуществления. По настоянию Минобороны России ведущая организация в данном консорциуме «Абу-Консалт» была заменена на фирму «Лерния» (Швеция), а также проведена замена руководителя группы экспертов с г-на Уве Меллера (фирма «Абу-Консалт» на г-жу Алину Марич (фирма «Лерния»). В связи с произошедшими организационными изменениями срок завершения реализации проекта был продлен еще на 6 месяцев с датой его окончательного завершения - 31 декабря 2003 года.

Реализация данного проекта осуществлялась в рамках выполнения Государственной программы «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и членов их семей на 2002-2005 годы», принятой постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2001 года № 729.

В ходе реализации проекта были получены следующие результаты:

- оснащены современным оборудованием и введены в эксплуатацию 3 региональных (в г. Твери, г. Воронеже и г. Калуге) и 1 центральный (в г. Москве) справочно-консультационных пункта. В целях успешного функционирования данных пунктов их сотрудники в количестве 65 человек прошли специальные курсы профессиональной подготовки;

- для обмена информацией между справочно-консультационными пунктами, а также в целях доступа военнослужащих к информации о текущем состоянии рынка труда, изменениях в действующем законодательстве, а также имеющихся возможностях по получению профессионального переобучения и переподготовки, был разработан и размещен в сети Интернет специальный информационный сайт;

- в рамках контрактов, заключенных с различными образовательными учреждениями, курсы профессиональной ориентации прошли 1157 военнослужащих, курсы переобучения по таким специальностям, как, например, «Организатор малого и среднего бизнеса» (в объеме 500 учебных часов с получением государственного диплома) закончили 146 человек, 172 военнослужащих повысили свою квалификацию и еще 288 человек приняли участие в проведенных курсах социальной адаптации;

- в каждом регионе были проведены учебные семинары по повышению имеющихся у преподавателей знаний по составлению модульных учебных планов, а также по андрогогике (обучению взрослых). Кроме того, для преподавателей/инструкторов в целях повышения качества преподавания был дополнительно разработан ряд материалов по управлению процессом обучения, созданию модульных учебных курсов, а также внесены изменения в существующие программы переобучения и переподготовки;

- разработаны и подготовлены к изданию 5 методических пособий для справочно-консультационных пунктов по вопросам социальной адаптации увольняемых и уволенных военнослужащих.

Вместе с тем необходимо отметить, что данные окончательного отчета не содержат конкретных сведений о том, кто из военнослужащих, прошедших курсы профессиональной ориентации, переобучения и переподготовки (повышения квалификации), принял участие в проведенных ярмарках вакансий и по их результатам был трудоустроен. Таким образом, в ходе проверки не представилось возможным подтвердить был ли достигнут показатель, предусмотренный техническим заданием проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» (фаза III), согласно которому после прохождения программ переподготовки и переобучения должно было быть трудоустроено не менее 70 % военнослужащих.

Важность привлечения внебюджетных источников, в том числе и в виде технического содействия, оказываемого ЕС, была обусловлена масштабностью существующей проблемы по переподготовке и социальной адаптации увольняемых военнослужащих «для использования возможностей в сфере развития человеческих ресурсов, представленных высококвалифицированными специалистами, нуждающимися в помощи в области имеющихся профессиональных навыков и знаний в соответствии с требованиями и запросами, предъявляемыми на гражданском рынке труда».

Согласно планам реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации в течение 2002-2005 годов из их рядов по различным причинам будет уволено около 600 тыс. человек. В то же время, по данным Минобороны России, средства из федерального бюджета на эти цели за указанный выше период не выделялись, хотя их потребность на эти цели за указанный период оценивается в пределах 400 млн. рублей ежегодно. Кроме того, из-за отсутствия финансирования фактически не реализуется существующее право военнослужащих на профессиональную переподготовку в год увольнения с военной

службы согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (пункт 4 статьи 19 «Право на образование и права в области культуры»).

Фактически в настоящее время переподготовка увольняемых военнослужащих осуществляется только за счет внебюджетных средств в виде донорских программ, осуществляемых ЕС, Министерством обороны Великобритании, Организацией Североатлантического договора (НАТО) через Информационный центр Россия - НАТО, а также помощи от различных российских благотворительных организаций, в частности, Национального военного фонда. Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на активное участие указанных выше российских и международных организаций в реализации различных программ по переподготовке увольняемых военнослужащих, только за счет внебюджетных источников решить данную проблему нельзя. Так, за счет всех внебюджетных источников в 2003 году была проведена переподготовка только 5 тыс. увольняемых военнослужащих, в то время как в проведении подобного переобучения (по расчетам Минобороны России) ежегодно нуждается около 25 тыс. человек из примерно 50 тыс. увольняемых военнослужащих.

В числе недостатков, имевших место в ходе реализации проекта, следует отметить следующие.

На начальной стадии проекта ЕС не был проработан российский рынок предоставления подобных услуг, в результате средства проекта расплылись на создание структур, уже существовавших на рынке предоставления таких услуг.

ЕС привлекались фирмы - исполнители проекта, не имеющие достаточного опыта в данной области предоставления услуг. Кроме того, был выбран получатель проекта, который, в конечном счете, не справился с поставленной задачей. Для устранения подобных просчетов необходимо повысить ответственность западных партнеров за качество выбора как европейских подрядчиков для реализации проекта, так и российских получателей проекта.

Техническое задание было разработано без учета действующего российского законодательства. Так, согласно техническому заданию проекта бенефициар проекта должен безвозмездно предоставлять офисные помещения для российских и иностранных экспертов. Однако действующее российское законодательство не предусматривает возможность предоставления помещений без взимания арендной платы. Какой-либо орган на уровне Правительства Российской Федерации, решающий подобные проблемы, отсутствует.

Чрезмерно усложнены процедуры конкурса по выбору подрядчика для поставки оборудования и других услуг для проектов длительностью до 12 месяцев. В результате складывается неприемлемая для российской стороны ситуация, когда поставка оборудования по проекту может начаться только в заключительной стадии его реализации, что затрудняет выполнение некоторых из предусмотренных техническим заданием целей.

2.7. Результаты проверки реализации проектов, направленных на противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма

Согласно предварительной информации, полученной в ходе контрольного мероприятия, проводившегося в Минэкономразвития России, в Российской Федерации реализовывался проект ТАСИС «Технико-экономическое обоснование мер по борьбе с отмыванием денег» («Feasibility Study on Anti-Moneylaundering Measures»). Получателем технического содействия, согласно указанной информации, являлся Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России, в настоящее время преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу - Росфинмониторинг).

Вместе с тем на запрос Счетной палаты Российской Федерации относительно предоставления информации и документов по проекту ТАСИС «Технико-экономическое

обоснование мер по борьбе с отмыванием денег» (письмо от 23 ноября 2004 года № 06-392/06-2) Федеральная служба по финансовому мониторингу письмом от 29 декабря 2004 года № 01-0-23/12938 сообщила, что получателем содействия по вышеупомянутому проекту не являлась и соответствующими материалами не располагает, так как указанный проект реализовывался в период до создания указанной службы.

В вышеуказанном письме также сообщалось, что в период с 19 сентября по 1 октября 2004 года с целью проведения аудиторской проверки проектов ТАСИС, в том числе вышеуказанного проекта, в России находились представители Европейской счетной палаты (г-н Ари-Пекка Йантунен и г-н Курт Бунгартц), которые 20 сентября 2004 года совместно с представителями делегации КЕС в Российской Федерации (г-н Пьер Дибман и г-жа Ольга Артюхова) посетили Росфинмониторинг. На состоявшейся беседе было подтверждено, что ни КФМ России, ни Росфинмониторинг никаких договоров, технических заданий, отчетов или иных материалов, связанных с проектом ТАСИС «Технико-экономическое обоснование мер по борьбе с отмыванием денег», не получали.

С целью получения полной информации, касающейся осуществлявшихся в Российской Федерации проектов, направленных на противодействие отмыванию денег, в ходе проверки был направлен запрос Счетной палаты Российской Федерации (от 27 января 2005 года № 06-12/06-2) в Минэкономразвития России. На указанный запрос Минэкономразвития России представило информацию только о проекте «по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (Project against money laundering in the Russian Federation - MOLI-RU) (письмо от 18 февраля 2005 года № 867-ВС/Д13), согласно которой данный проект с бюджетом 2,5 млн. евро финансируется КЕС из средств Межгосударственной программы ТАСИС 1999 года (в настоящее время программа имеет название «Региональная»); получателем технического содействия является Росфинмониторинг, а европейским партнером - Совет Европы.

Таким образом, информацией о реализации проекта ни Минэкономразвития России, ни Росфинмониторинг не располагают.

В ходе проверки Росфинмониторинг представил документы по проекту «по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (MOLI-RU), согласно которым цель проекта - оказать Российской Федерации помощь в создании полностью функционирующей системы по противодействию отмыванию преступных доходов в соответствии с европейскими и международными стандартами, в частности, установленными Советом Европы и ФАТФ.

Планируемые сроки осуществления проекта: декабрь 2002 года - 31 мая 2005 года. Фактически проект был начат 1 февраля 2003 года, а завершен - 30 июня 2005 года.

Проект реализуется в соответствии с техническим заданием, согласованным КЕС и Советом Европы.

Техническим заданием к проекту предусматривалось, что проект внесет вклад в создание функциональной системы по предотвращению и противодействию отмыванию денег в соответствии с европейскими и международными стандартами.

Следует отметить, что среди рисков по реализации проекта в техническом задании упоминались бюрократические препятствия, включая проблемы с визами, проблемы, связанные с управлением счетов проекта, сложности с выделением помещений, а также задержка с подбором международных советников в связи с ограниченным кругом экспертов, отвечающих соответствующим требованиям и подходящих для проекта. Согласно отчетам по проекту целесообразность учета этих рисков подтвердилась отсутствием на начальном этапе офисного помещения, оборудования и системы финансирования.

По условиям проекта Росфинмониторинг получает помощь в форме семинаров, конференций, стажировок и т. п. Реальное использование средств осуществляется через Совет Европы, а финансовый контроль - по линии ЕС. В октябре 2003 года и в мае 2004 года отчеты контроля, составленные по итогам проверок проекта «MOLI-RU», прошедших 29 августа - 10 октября 2003 года и 23 апреля - 20 мая 2004 года, были направлены в Совет Европы и Росфинмониторинг.

Представители Федеральной службы по финансовому мониторингу регулярно принимают участие в организованных МИД России заседаниях Руководящего комитета по программам сотрудничества Россия - Совет Европы - Европейская комиссия, на которых, по мере необходимости, заслушивается информация о реализации проекта «MOLI-RU».

Исходя из представленной информации по проекту, а также иных материалов, связанных с деятельностью Росфинмониторинга (ранее - КФМ России), можно говорить о достаточно успешной работе по достижению целей проекта, а, следовательно, о его эффективности, о чем косвенно свидетельствует следующее:

- КФМ России проведена работа по подписанию соглашений о сотрудничестве с правоохранительными органами, Минтрансом России, Российской ассоциацией развития игорного бизнеса, Пробырской палатой России, Банком России;

- в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 28 октября 2003 года № 506-рп была образована Межведомственная рабочая группа по разработке Концепции национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. Данная группа провела свое первое заседание 5 декабря 2003 года и непосредственно приступила к реализации поставленных задач на основе подготовленных КФМ России базовых материалов;

- Росфинмониторинг является членом Международной организации подразделений финансовой разведки (ПФР) - Группы «Эгмонт», что стало признанием факта соответствия Росфинмониторинга стандартам этой организации, что послужило основанием для получения поручения оказывать консультативную помощь в создании подразделений финансовой разведки в странах Южной и Восточной Европы и СНГ. Был налажен информационный обмен с ПФР 54 стран;

- были подписаны межведомственные соглашения о сотрудничестве по обмену информацией с подразделениями финансовой разведки ряда стран ближнего и дальнего зарубежья;

- в июне 2003 года на пленарном заседании ФАТФ в Берлине было принято решение о принятии России в члены ФАТФ;

- ранее КФМ России, а теперь Росфинмониторинг регулярно участвует в мероприятиях, проводимых в рамках Римской группы против терроризма и Лионской группы против транснациональной организованной преступности «восьмерки», Группы контр-террористических действий Совета Безопасности ООН;

- Россия, став полноправным членом ФАТФ, инициировала создание Евразийской региональной группы по типу ФАТФ;

- Россия была признана центром противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма на территории СНГ.

Росфинмониторинг и другие российские участники проекта «MOLI-RU» в целом высоко оценивают оказываемую со стороны КЕС и Совета Европы помощь в указанной сфере. Большинство запланированных мероприятий, как в России, так и за рубежом, прошли в намеченные сроки и позволили достичь хороших результатов в совершенствовании национальной системы ПОД/ФТ.

2.8. Проект «Гармонизация дорожных стандартов»

Получатель содействия - Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) Министерства транспорта Российской Федерации.

Бюджет проекта - 2,5 млн. евро.

Первоначальная продолжительность проекта составляла 24 месяца.

Фактическая продолжительность составила 29 месяцев.

В соответствии с техническим заданием общая цель проекта заключалась в обеспечении технической поддержки, подготовки российских кадров, для осуществления гармонизации (согласования) российских стандартов (ГОСТов) на классификацию автомобильных дорог и дорожно-строительные материалы со стандартами и материалами ЕС, что способствовало бы расширению сети федеральных автомобильных дорог как средства экономического роста Российской Федерации, развития ее торговли с ЕС, а также повышению качества дорожно-строительных работ.

Конечные продукты проекта:

- российскими и зарубежными экспертами подготовлены 9 технических отчетов по проблемам гармонизации дорожных стандартов ЕС и ГОСТов Российской Федерации, а также программы лабораторных испытаний материалов с использованием иностранного оборудования;

- материалы отчетов, программ и результатов испытаний частично были включены в распоряжение Минтранса России от 12 июля 2004 года № АН-78-р «О мерах по переходу дорожного хозяйства на новые принципы технического регулирования»;

- осуществлена поставка импортного, нестандартного лабораторного оборудования для оценки качества материалов по европейским стандартам. Оборудование позволяет выявлять преимущества новых строительных материалов, на которые в настоящее время не распространяются действующие российские стандарты (ГОСТы);

- организованы командировки специалистов, работающих по проекту, в Швецию для проведения семинаров по обмену опытом между российскими и зарубежными специалистами, а также подготовка и обучение персонала в области технического регулирования, стандартизации в дорожном хозяйстве, использования приборов и методов контроля за качеством материалов, используемых в дорожном хозяйстве;

- разработан многоязычный глоссарий дорожно-строительной технологии, стандартов классификации автомобильных дорог ЕС.

Были отмечены следующие недостатки проекта:

- на время проведения проверки Окончательный отчет консорциума Свеко Интернейшнл (версия апреля 2003 года) о результатах реализации проекта Росавтодором не утвержден. Принципиальным замечанием Росавтодора является то, что консорциум предлагает взять за основу стандартизации исключительно европейские нормы, без учета действующих российских стандартов или без адаптации к ним. Принятие такого предложения Свеко Интернейшнл потребует значительных материальных затрат для практически полного переоснащения лабораторной базы дорожного хозяйства Российской Федерации, используемой для приготовления и испытания образцов асфальтобетона без уверенности, что такая замена приведет к коренному повышению качества асфальтобетона. Оценка качества материалов различных крупных производств Швеции, выполненная в ходе сравнительных испытаний, показала, что европейские материалы по ряду показателей не отвечают требованиям российских ГОСТов, предъявляющих более жесткие требования к их качеству, учитывая суровые климатические условия Российской Федерации. Также для применения гармонизированных стандартов потребуются закупка и установка большого количества зарубежного оборудования и обучения большого числа персонала.

Таким образом, цели проекта, предусмотренные техническим заданием, не могут считаться достигнутыми, а представленные рекомендации, сформулированные в Окончательном отчете, не могут быть введенными в действие на территории Российской Федерации.

Рассмотренная в ходе проведения контрольного мероприятия различная документация ЕС показывает, что европейские стандарты до их принятия могут рассматриваться в качестве информации, однако принятие европейских стандартов может повлечь за собой отмену национальных стандартов (ГОСТов), которые во многих случаях более полно учитывают специфику местных условий.

Перечень оформленных актов

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации от 5 июля 2004 года (№ КМ - 1327/06-2 от 19 октября 2004 года). С актом ознакомлен под роспись заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации В. Г. Савельев (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Департаменте федеральной государственной службы занятости населения по Московской области от 9 июля 2004 года (№ КМ - 920/06-2 от 12 июля 2004 года). С актом ознакомлен под роспись руководитель Департамента федеральной государственной службы занятости населения по Московской области Ю. И. Рагозин (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в администрации города Жуковского Московской области от 9 июля 2004 года (№ КМ - 963/06-2/06-2 от 20 июля 2004 года). С актом ознакомлена под роспись заместитель главы города по экономике и финансам Г. А. Юданова (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Московской медицинской академии им. И. М. Сеченова от 15 июля 2004 года (№ КМ - 960/06-2 от 19 июля 2004 года). С актом ознакомлен под роспись проректор Московской медицинской академии им. И. М. Сеченова по учебной работе, заведующий кафедрой семейной медицины И. Н. Денисов (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации (по проектам, реализованным в Минздраве России и Минтруде России) от 7 сентября 2004 года (№ КМ - 1299/06-2 от 11 октября 2004 года). С актом ознакомлен под роспись заместитель Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации В. И. Стародубов (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Федеральной антимонопольной службе от 20 декабря 2004 года (№ КМ - 1627/06-2 от 22 декабря 2004 года). С актом ознакомлен под роспись заместитель Руководителя Федеральной антимонопольной службы А. Г. Цыганов (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве финансов Российской Федерации (проект «Реформа аудита в России») от 22 декабря 2004 года (№ КМ - 1641/06-2 от 29 декабря 2004 года). С актом ознакомлен под роспись директор департамента регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгал-

терского учета и отчетности Министерства финансов Российской Федерации Л. З. Шнейдман (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проекта технического содействия «Стратегия чистого воздуха в г. Томске», финансируемого за счет средств Европейского союза в рамках программы ТАСИС, в Комитете по охране окружающей среды администрации г. Томска от 2 февраля 2005 года (№ КМ - 44/06-02 от 4 февраля 2005 года). С актом ознакомлены под роспись первый заместитель главы администрации (мэра) г. Томска А. А. Мельников и председатель комитета по охране окружающей среды администрации г. Томска В. А. Попов (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых Комиссией Европейских сообществ, в Министерстве обороны Российской Федерации от 15 февраля 2005 года (№ КМ - 114/06-02 от 25 февраля 2005 года). С актом ознакомлен под роспись начальник Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации - заместитель начальника Службы кадровой и воспитательной работы Министерства обороны Российской Федерации, генерал-полковник Н. И. Резник (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Федеральной службе по финансовому мониторингу от 25 февраля 2005 года (№ КМ - 260/06-02 от 15 марта 2005 года). С актом ознакомлен под роспись Руководитель Федеральной службы по финансовому мониторингу В. А. Зубков (без замечаний).

Акт проверки результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве транспорта Российской Федерации (проект «Гармонизация дорожных стандартов») от 8 апреля 2005 года (№ КМ - 445/06-02 от 19 апреля 2005 года). С актом ознакомлен под роспись заместитель Руководителя Федерального дорожного агентства Е. И. Дитрих (без замечаний).

Выводы

1. Российская Федерация является самым крупным получателем технического содействия ЕС в рамках программ ТАСИС. За период действия программы, по данным КЕС, с 1991 года на содействие в проведении реформ в Российской Федерации была выделена приблизительно половина средств бюджета этой программы, что в общей сложности составило около 2,5 млрд. евро. При этом большая часть бюджета ТАСИС (приблизительно 1,5 млрд. евро), предусмотренного для Российской Федерации, направляется на финансирование ежегодных национальных программ действий, а остальные средства выделены в рамках программ для ряда стран (региональная, приграничного сотрудничества, ядерной безопасности и другие) и программ малых проектов ТАСИС. Ежегодный объем средств, выделяемый ЕС для России в рамках национальных программ действий, составляет около 90 млн. евро.

2. В соответствии с документами, определяющими процедуру осуществления технического содействия, вопросы финансирования проектов ТАСИС находятся полностью в компетенции ЕС. В соответствии с данными документами финансирование мер технического содействия осуществляется из бюджета ЕС Комиссией Европейских сообществ. Выплаты производятся КЕС непосредственно фирме-подрядчику, отвечающей за реализацию проекта. Таким образом, российские получатели технического содействия не располагают полными данными о расходах, осуществляемых в рамках бюджета программ ТАСИС.

По полученной в ходе проверки информации Представительства КЕС в Российской Федерации в рамках бюджета проектов ТАСИС в среднем 80 % расходуются на выпла-

ту гонораров (оплату услуг консультантов, включая транспортные расходы экспертов и суточные) и 20 % - сопутствующие расходы (конференции, семинары, учебные поездки и обучение, текущие расходы на содержание офиса, расходы на перевод, в отдельных случаях, на закупку соответствующего оборудования и т. д.).

Вопросы перераспределения средств между проектами в ходе реализации программ действий ТАСИС также находятся вне компетенции российской стороны.

3. При подготовке долгосрочных рамочных (индикативных) программ технического содействия в последнее время предусматривается их ориентация на техническое содействие по ключевым направлениям реформирования экономики и социальной сферы страны. На основе этого подхода сформированы индикативные программы ТАСИС для Российской Федерации на 2002-2003 годы и 2004-2006 годы, в которых, по мнению Минэкономразвития России, в значительной степени учтены пожелания российской стороны.

Ежегодные программы действий формируются с учетом основных положений программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и приоритетами Индикативной программы ТАСИС.

4. Функции национального координационного бюро по использованию консультационно-технического содействия ЕС в Российской Федерации выполняет Минэкономразвития России. К таким функциям, в частности, относится обеспечение контроля за реализацией проектов, принятых к финансированию КЕС. Как показала проверка Счетной палаты, осуществляемый контроль в основном заключается в определении соответствия выбора целей технической помощи национальным приоритетам и основным направлениям технического сотрудничества.

5. В результате проверки было выявлено, что российская сторона не в полной мере располагает информацией о проектах, которые реализовались в Российской Федерации (Минэкономразвития России и Росфинмониторинг не располагают информацией о реализации проекта ТАСИС «Технико-экономическое обоснование мер по борьбе с отмыванием денег»).

6. Финансирование проектов, включенных в ежегодную программу, начинается только после подписания сторонами Меморандума о финансировании. Указанный документ не согласовывается в ходе предварительных консультаций и готовится без обсуждения с российской стороной, что вызывает дополнительные трудности при его последующем согласовании и увеличивает сроки подписания.

7. В связи с громоздкой процедурой подготовки проектов и включения их в ежегодные программы действий и тем, что значительная часть вопросов решается европейской стороной, средний срок подготовки крупных проектов по данным КЕС составляет около 2,7 лет. Длительный срок подготовки проектов создает предпосылки для отставания программы от реальных потребностей получателей, что оказывает влияние на эффективность программы в целом.

8. Данные проведенного Минэкономразвития России опроса по оценке российскими получателями содействия результатов осуществления проектов программы ТАСИС показали значительную заинтересованность российских получателей в дальнейшей реализации программ технического содействия. Практически все министерства и ведомства отметили, что в действующих программах ТАСИС есть моменты, требующие доработки, но в целом результаты оцениваются положительно. При этом все участвовавшие в опросе министерства и ведомства выразили желание получать содействие по линии программ технической помощи в дальнейшем. В качестве позитивного опыта и положительных результатов программ технического содействия респондентами были отмечены пе-

редача знаний и опыта из стран с более развитой рыночной экономикой, бесплатное предоставление консалтинговых и обучающих услуг и поставки оборудования.

Выборочное изучение материалов отчетов о реализации проектов, подготовленных независимыми консультантами и программой мониторинга ГАСИС, показало, что, в основном, достигнутые по проектам результаты были признаны экспертами удовлетворительными.

9. Как показали результаты проверок, в ряде случаев имеет место недостаточная проработка (с учетом российской специфики) технических заданий к проектам. Так, на начальной стадии проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» не был проработан российский рынок предоставления подобных услуг (профессиональной переподготовки) и в результате средства расплылись на создание структур, аналогичных уже существовавшим на российском рынке.

Техническим заданием к проекту «Реформа аудита» предусматривалось получение финансовых отчетов ряда российских компаний с заключениями об аудиторской проверке для подготовки и распространения руководства практики аудита. Но при этом не было учтено, что российские компании не готовы предоставлять свои годовые финансовые отчеты для публикации.

Не всегда при разработке технического задания учитываются особенности действующего российского законодательства. Например, согласно техническому заданию проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» бенефициар (Минобороны России) должен был безвозмездно предоставлять офисные помещения для российских и иностранных экспертов. Однако российское законодательство не предусматривает возможность предоставления помещений без взимания арендной платы. Какой-либо орган на уровне Правительства Российской Федерации, решающий подобные проблемы, отсутствует.

10. В ряде рассмотренных проектов постановка целей носит общий, размытый характер (например, цель проекта «Развитие первичной медицины по принципу семейного доктора» - улучшение здоровья населения Российской Федерации). Кроме того, отсутствуют количественные ориентиры для оценки их достижения, а если и указываются - то не отслеживаются. Так, данные Окончательного отчета проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» (фаза III) не содержат конкретных сведений о том, кто из военнослужащих в результате был трудоустроен, в связи с чем в ходе проверки не представилось возможным подтвердить был ли достигнут показатель, предусмотренный техническим заданием, согласно которому после прохождения программ переподготовки и переобучения должно было быть трудоустроено не менее 70 % военнослужащих.

11. Выбор основных получателей технического содействия не по всем проектам был оптимальным. Так, на I этапе реализации проекта «Поддержка развития малого предпринимательства» была прекращена предусмотренная техническим заданием разработка плана развития институциональных возможностей Министерства антимонопольной политики Российской Федерации по той причине, что вопросы институционального характера, роли и полномочий данного Министерства являлись прерогативой Правительства Российской Федерации и не входили в сферу деятельности проекта. Более того, в процессе административной реформы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 Министерство антимонопольной политики Российской Федерации было упразднено и его функции переданы Федеральной антимонопольной службе за исключением функций в сфере поддержки малого бизнеса. Данные факты косвенно свидетельствуют, что для получения более устойчивых результатов по данному проекту было бы целесообразным участие в качестве бе-

нефициаров (суб-бенефициаров) Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти.

Для реализации проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» (фазы I и II) был выбран бенефициар (Минтруд России), который, в конечном счете, не справился с поставленной задачей (проект утратил акцент на интеграцию военнослужащих и приобрел характер общей интеграции незанятого населения).

12. В случае проекта «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» Европейским союзом в качестве подрядчика, ответственного за реализацию проекта, была привлечена европейская фирма, не имеющая достаточного опыта в соответствующей области предоставления услуг (фирма «Абу-Консалт»).

13. Процедуры конкурса по выбору подрядчиков для поставки оборудования и других услуг чрезмерно усложнены, в связи с чем, в ряде случаев (проект «Интеграция бывших военнослужащих в гражданское общество» (фаза III) складывается ситуация, когда поставка оборудования по проекту может начаться только в заключительной стадии его реализации, что затрудняет выполнение некоторых из предусмотренных техническим заданием целей.

14. Проверка показала, что для извлечения максимальной пользы в отношении будущих проектов, важно чтобы на раннем этапе подготовки программ и проектов был установлен обмен информацией с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Недостаточное внимание, уделяемое информационному компоненту проектов, приводит к неустойчивым результатам проектов, их слабому распространению на территории страны. Информация и опыт, полученные в результате реализации проектов, должны быть легко доступны для всех заинтересованных лиц.

Предложения

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

2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Европейскую счетную палату.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ТАБАЧКОВ