

Пояснительная записка о создании Фонда ТРАСЕКА

Краткий обзор

Инициатива создания подобного органа была первоначально рассмотрена на VI ежегодном заседании МПК в 2007 и получила одобрение участников заседания. В частности, согласно пункту 16 Заключительных резолюций «МПК поддерживает инициативу ГС по рассмотрению вопроса создания Инвестиционного Фонда ТРАСЕКА и рекомендует ПС совместно со сторонами проработать данный вопрос при содействии ЕК и представить МПК для рассмотрения».

Кроме того, в Астанинской декларации 2007 года, принятой также по итогам вышеупомянутого заседания МПК, было заявлено, что МПК, принимая во внимание опыт других международных структур и организаций, продолжит работу по изучению вопроса создания Инвестиционного фонда ТРАСЕКА. В этой связи, ПС МПК ТРАСЕКА подготовил Правила оперирования Фонда ТРАСЕКА в целях доведения до логического завершения идеи по созданию механизма привлечения средств для инвестиционных транспортных проектов.

При подготовке проекта Правил оперирования Фонда ТРАСЕКА был рассмотрен и проанализирован ряд действующих при международных организациях фондов развития и схожих структурных подразделений, а именно:

- Фонд развития проектов Организации черноморского экономического сотрудничества (Фонд ОЧЭС);
- Фонд международного развития Организации стран – экспортеров нефти (Фонд ОПЕК);
- Фонда технического сотрудничества Международного агентства по атомной энергии (Фонд МАГАТЭ).

Не были рассмотрены самостоятельные финансовые организации, занимающиеся инвестированием и поддержкой проектов развития (региональные или секторальные банки развития и др.).

При анализе функционирования рассматриваемых органов был выявлен ряд общих или схожих характеристик, как цели и задачи фондов, порядок их финансирования и распределения средств. Различия проявлялись лишь в сферах деятельности фондов или в деталях процедуры отбора бенефициаров и субъектности самих бенефициаров.

Так, общие цели и задачи фондов обычно декларируются как поддержка экономического и социального развития стран бенефициаров путем прямого финансирования (в различных объемах) различных инфраструктурных и/или бизнес проектов, либо проектов, направленных на развитие человеческого капитала. Суммы, выдаваемые фондами, могут носить различный правовой статус – ссуды, гранты, инвестиции, награды или стипендии. Так, например, Фонд ОПЕК оперирует всеми перечисленными видами выделения средств.

Бенефициары фондов также могут различаться по своему правовому статусу и характеристикам - от правительств государств до физических лиц.

Проекты, претендующие на финансирование, могут быть как национального, так и международного масштабов (лишь Фонд ОЧЭС специально оговаривает, что финансируются только проекты трансграничного характера с участием минимум трех стран). Причем, различными могут быть и характер взаимоотношений фонда и страны бенефициара. Так, фонд ОПЕК не финансирует проекты, осуществляемые в странах-членах ОПЕК, в то время как на финансирование из фонда ОЧЭС могут претендовать лишь организации из членов ОЧЭС, осуществивших добровольные взносы.

Во всех случаях финансирование фонда осуществляется за счет добровольных взносов государств-членов, при этом допускаются вклады от всех заинтересованных лиц. Хотя взносы декларируются как добровольные, однако их минимальные размеры, регулируются различными внутренними документами организации, принятыми на уровне руководящих органов. Декларирование взносов в фонд как добровольных объясняется стремлением

избежать юридического оформления обязательных взносов, что потребует сложных внутригосударственных процедур.

Что касается способов учреждения, то и Фонд ОЧЭС, и Фонд ОПЕК были созданы резолюциями органов материнских организаций. Так, Фонд ОЧЭС был создан Резолюцией совета Министров иностранных дел стран-членов ОЧЭС, а Фонд ОПЕК - резолюцией совета Министров финансов стран-членов ОПЕК. Соответственно, внесение изменений в учредительные документы материнских организаций не потребовалось.

Структурно, в большинстве случаев фонды являются подразделениями материнской организации, однако Фонд ОПЕК, например, является фактически независимой организацией, со своим главой, который представляет фонд во внешних сношениях.

Цели создания

В качестве общих (уставных) целей фонда указаны цели, перечисленные в ст. 3 ОМС, за счет финансирования проектов, направленных на достижение этих целей.

Для этого, на основании изучения международного опыта, предлагается создание Фонда ТРАСЕКА резолюцией МПК на основании ст. 8 ОМС, пункт 6 которой устанавливает полномочия МПК выработать решения для принятия сторонами (перечень вопросов по которым такие решения могут быть выработаны, который также содержится в п.6 ст.8, с учетом использования оговорки «в том числе» - не является исчерпывающим). Также потребуется внести изменения в некоторые документы, такие как Положение о ПС МПК ТРАСЕКА, а также Правила формирования и исполнения бюджета ПС МПК ТРАСЕКА.

Необходимость создания фонда обусловлена недостаточностью нормативно-правовой базы, регулирующей на данный момент деятельность ПС МПК ТРАСЕКА и, в частности, его финансово-бюджетную организацию. Так, Соглашение о совместном финансировании ПС МПК ТРАСЕКА от 2005 года четко определяет структуру расходной части бюджета ПС МПК ТРАСЕКА, которая включает в себя в основном расходы на выплаты заработных плат персонала и содержание офиса и здания ПС МПК ТРАСЕКА. Более того, Соглашение о финансировании предусматривает, что оставшуюся сумму от бюджета предыдущего года необходимо включать в приходную часть бюджета на текущий год. Подобные ограничения, даже при наличии свободных средств, не позволяют ПС МПК ТРАСЕКА расходовать средства его бюджета на иные цели, которые не указаны в Соглашении о финансировании. Более того, действующая структура ПС МПК ТРАСЕКА не предполагает наличие органа управления средствами фонда, для создания которого необходимо будет решение МПК.

Резолюцией МПК также предлагается принять Правила оперирования Фонда ТРАСЕКА, который будет главным учредительным или руководящим документом фонда. Преимуществом такого способа создания фонда является отсутствие необходимости внесения изменений в ОМС. Учредительные документы фонда, в свою очередь, установят право руководящих органов принимать внутренние документы, необходимые для их функционирования. Например, решением Руководящего комитета Фонда ТРАСЕКА может быть утвержден соответствующий документ, детально описывающий процедуры подачи заявок на финансирование, рассмотрение заявки и т.д., которые не урегулированы Правилами оперирования Фонда ТРАСЕКА.

Механизмы финансирования

Что касается механизма привлечения средств фонда, то предлагается не предусматривать минимальные размеры взносов и обеспечить пополнение фонда за счет добровольных взносов (вкладов) государств-членов ОМС, равно как и добровольных взносов (вкладов) от других заинтересованных сторон (международных организаций, правительств третьих стран, международных финансовых институтов, юридически лиц). Принцип добровольности взносов позволит не создавать для государств дополнительных финансовых обязательств, что в свою очередь упростит процесс принятия решения касательно создания Фонда ТРАСЕКА и не потребует сложных процедур внутригосударственного согласования.

В документе также предусмотрены масштабы и этапы финансирования – это проекты или их компоненты, направленные на проведение исследований, разработку бизнес-планов, технических концептов, технико-экономических обоснований, осуществление пилотных проектов и т.д., а также осуществление инфраструктурных проектов малых масштабов, проектов, связанных с приобретением, расширением или модификацией подвижного состава на всех видах транспорта, а также развитием человеческого капитала. При этом обязательным условием получения финансирования будет трансграничный характер проектов, то есть содействующий осуществлению перевозок как минимум для двух стран ТРАСЕКА.

Бенефициарами фонда могут быть юридические лица, представляющие страны ТРАСЕКА, и преследующие цели, прописанные в учредительных документах фонда. Средства выделяются бенефициарам в виде грантов. Вместе с тем, следует учесть, что международные финансовые институты и фонды развития не предоставляют напрямую финансовые средства, вместо этого они проводят все процедуры закупок работ и услуг для реализации проекта, и только после полного завершения работ передают бенефициарам готовый результат в качестве гранта (к примеру по разработке ТЭО или исследований). В данном случае потребуются больше средств на содержание офиса Фонда ТРАСЕКА, которые могут быть использованы для финансирования проектов. Поэтому выделение средств путем предоставления прямого гранта является наиболее приемлемым вариантом.

Отбор и финансирование предлагается осуществлять следующим образом:

1. заявки от юридических лиц будет осуществляться постоянными представителями (национальными секретарями), для отправки в ПС МПК ТРАСЕКА;
2. все собранные заявки будут переданы ПС МПК ТРАСЕКА на рассмотрение Руководящего комитета Фонда ТРАСЕКА;
3. принятие решения о финансировании будет приниматься Руководящим комитетом Фонда ТРАСЕКА с последующим заключением договоров от имени Генерального секретаря ПС МПК ТРАСЕКА.

Предполагаемая структура

Что касается структурной обособленности фонда, то он будет функционировать на основании действующей структуры ПС, без создания юридического лица с отдельной правоспособностью. Представлять фонд во внешних сношениях и заключать соответствующие договора будет Генеральный секретарь ПС МПК ТРАСЕКА используя печать ПС МПК ТРАСЕКА, в случае необходимости.

Управление финансовыми средствами

Для аккумуляции средств будет открыт отдельный банковский счет для того, чтобы средства фонда поступали и выделялись только из отдельного банковского счета, правом управлять которым будет наделен исключительно Генеральный секретарь ПС МПК ТРАСЕКА. Это позволит обеспечить раздельный учет средств, поступающих в рамках деятельности фонда и средств, поступающих согласно положениям Соглашения о совместном финансировании ПС МПК ТРАСЕКА,

Решение о распределении средств фонда будет принимать Руководящий комитет, состоящий из представителей не более 10 доноров, осуществивших взнос в наибольшем размере. Ограниченный состав Руководящего комитета объясняется стремлением обеспечить его оперативную работу и избежать излишней бюрократизации органа. В работе Руководящего комитета будет принимать участие также и Генеральный секретарь ПС МПК ТРАСЕКА, но исключительно с правом совещательного голоса, чтоб избежать возможного конфликта интересов. Решение о распределении средств бюджета Фонда ТРАСЕКА будут принимать исключительно доноры без права голоса Генерального секретаря ПС МПК ТРАСЕКА.

Для обеспечения прозрачности финансирования предложен механизм проведения внутреннего и внешнего (независимого) аудита за счет и с участием представителей Руководящего комитета Фонда ТРАСЕКА.

Важно отметить, что создание Фонда ТРАСЕКА практически не требует дополнительных средств ни от стран-участниц ТРАСЕКА, ни от ПС МПК ТРАСЕКА. Как уже отмечалось, взносы (вклады) в фонд носят добровольный характер, обязанности по представительству и административному управлению фондом возлагаются *ex officio* на Генерального секретаря ПС МПК ТРАСЕКА, для этих целей будет служить и штаб-квартира ПС МПК ТРАСЕКА, что не предполагает офисных расходов и расходов, связанных с выплатой зарплат.

Члены Руководящего комитета также будут выполнять свои функции на безвозмездной основе. Единственные расходы, которые предполагает создание Фонда ТРАСЕКА связаны с проведением заседаний Руководящего комитета, однако их покрытие планируется из средств бюджета самого фонда, так как проведение заседания предполагает наличие доноров, а значит и средств в бюджете.

Иных расходов, связанных с созданием Фонда ТРАСЕКА, не предвидится.