

# Счетная палата Российской Федерации



# БЮЛЛЕТЕНЬ

## № 5/1998

### В выпуске:

- О целесообразности и законности продажи находившихся в федеральной собственности акций крупнейших компаний («Связьинвест», «Сибнефть», «Норильский никель», «Тюменская нефтяная компания»)
- Как используются бюджетные средства в Российской академии архитектуры и строительных наук
- Проверка РАО «Газпром»: расчеты по налогам с федеральным бюджетом (Правительство отвечает на представление Счетной палаты)
- Нижегородская область: результаты проверки использования средств из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов федерации



*Содержание*

**В. С. Соколов.**

Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Связьинвест» (25%+1 акция) и ОАО «Сибирская нефтяная компания» (ОАО «Сибнефть») ..... 2

Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия действующему законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций Российского акционерного общества «Норильский никель» ..... 17

Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи на инвестиционном конкурсе 40% уставного капитала открытого акционерного общества «Тюменская нефтяная компания» (ОАО «ТНК») ..... 40

**П. В. Черноморд.**

Отчет о результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в Российской академии архитектуры и строительных наук, а также в учреждениях, организациях науки, находящихся в ее ведении в г. Москве, в том числе в Научно-исследовательском институте строительной физики, в Свердловской области - Уральском отделении Академии и Научно-исследовательском и проектно-конструкторском институте «УралНИИпроект» ..... 55

**В. Г. Пансков.**

Отчет о результатах проверки Российского акционерного общества «Газпром» по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах ..... 60

**Б. Е. Немцов.**

О представлении Счетной палаты Российской Федерации (письмо Председателю Счетной палаты Х. М. Кармокову) ..... 65

**А. Г. Андреев.**

Отчет о результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных в 1996-1997 годах бюджету Нижегородской области в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации ..... 66

**Ответственный за выпуск**  
**И. С. ЕФРЕМОВ—руководитель**  
**аппарата Счетной палаты**  
**Российской Федерации**

Подписано в печать 24.06.98.  
 Формат 60x84/8. Бумага писчая.  
 Печать офсетная. Усл.-печ.9,76 л.  
 Усл. кр.—отт.10,18 л. Тираж 2000 экз.  
 Заказ 110.

Типография Информагротех.  
 141290, Московская обл.,  
 пос. Правдинский,  
 ул. Лесная, 60



*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1997 года № 39(110) «О результатах проверок эффективности, целесообразности и соответствия законодательству Российской Федерации продаж находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Связьинвест», ОАО «Сибирская нефтяная компания», ОАО «Тюменская нефтяная компания», ОАО «Норильский никель» и законности происхождения средств, полученных от реализации акций»:*

*Согласиться с выводами, изложенными в материалах по результатам проверки, о том, что:*

*- аукцион по продаже пакета акций ОАО «Связьинвест» должен быть в установленном порядке признан недействительным, а данная сделка - ничтожной;*

*- торги по продаже пакетов акций ОАО «Сибнефть» должны быть в установленном порядке признаны недействительными, а данные сделки - ничтожными.*

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

*Направить информационное письмо по результатам проверки ОАО «Связьинвест» и ОАО «Сибирская нефтяная компания» Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации.*

*Аудитору Счетной палаты В. С. Соколову направить материалы по результатам проверки в средства массовой информации.*

## ОТЧЕТ

### по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Связьинвест» (25% + 1 акция) и ОАО «Сибирская нефтяная компания» (ОАО «Сибнефть»)

#### Основание проверки:

Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 4.06.1997 г. № 1470-III Д и от 5.09.1997 г. № 1668-III Д, а также постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19.09.1997 г. № 30(101).

#### Цель проверки:

Оценка целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи пакетов акций ОАО «Связьинвест» и ОАО «Сибирская нефтяная компания» (ОАО «Сибнефть»), определение происхождения источников денежных средств, использованных при покупке акций ОАО «Связьинвест» и ОАО «Сибнефть», своевременности поступления средств в федеральный бюджет, обоснованности установления начальной цены и экспертизы организации процедуры продажи.

#### Объекты проверки:

- Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ныне

- Министерство государственного имущества Российской Федерации);
- Российский фонд федерального имущества;
- Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации;
- Министерство финансов Российской Федерации;
- ОАО «Сибнефть»;
- ОАО «Связьинвест»;
- Российские участники консорциума, представленного «Mastkom Limited» - ОНЭКСИМбанк - МФК»
  - ЗАО «Нефтяная финансовая компания»;
  - ООО «Финансовая нефтяная корпорация».

Результаты проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи на аукционе акций ОАО «Связьинвест» (25% + 1 акция), находившихся в федеральной собственности

1. Решение о создании акционерного общества в отрасли «Связь» путем внесения в его уставный капитал закрепленных в федеральной собственности пакетов акций предприятий связи было принято



Указом Президента Российской Федерации от 10.10.1994 г. № 1989 "Об особенностях государственного управления сетью электросвязи общего пользования Российской Федерации".

Во исполнение данного Указа Президента Российской Федерации 25.11.1994 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации № 1297 "О создании акционерного общества "Связьинвест". Основной задачей АО "Связьинвест" в соответствии с данным постановлением было признано привлечение инвестиций для развития региональных сетей электрической связи общего пользования Российской Федерации.

Уставный капитал ОАО "Связьинвест" был сформирован путем консолидации пакетов закрепленных в федеральной собственности акций 85 приватизированных государственных предприятий связи. Приложением к постановлению Правительства Российской Федерации от 25.11.1994 г. определен перечень предприятий, пакеты закрепленных в федеральной собственности акций которых передавались в акционерное общество "Связьинвест". По подавляющему большинству данных предприятий в федеральной собственности находилось 38 и более процентов акций, т. е. контрольные пакеты акций. Исключение составили: АО "Связь" Республики Коми (19% акций в федеральной собственности), АО "Московская городская телефонная сеть" (35%) и АО "Петербургская телефонная сеть" (33%).

При этом 100% акций, выпущенных при учреждении ОАО "Связьинвест", закреплялись в федеральной собственности.

Следовательно, создание акционерного общества в такой форме, как это было определено постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.1994 г. № 1297, было по существу созданием холдинговой компании монопольного типа.

Реальное учреждение ОАО "Связьинвест" состоялось на основании постановления Правительства Российской Федерации от 24.07.1995 г. № 742 и распоряжения Госкомимущества России от 1.09.1995 г. № 1225-р об учреждении АО "Инвестиционная компания связи" (ОАО "Связьинвест"), утверждении устава, плана приватизации и условий проведения коммерческого конкурса по продаже акций ОАО "Связьинвест".

В соответствии с перечнем, приведенным в приложении к распоряжению Госкомимущества России от 1.09.1995 г. № 1225-р, номинальная стоимость закрепленных в федеральной собственности акций 85 предприятий связи, на основе которых создавалось ОАО "Связьинвест", составляла на момент его учреждения 5263560 тыс. рублей.

При этом уставный капитал ОАО "Связьинвест" был определен на порядок выше, в сумме 7702508000 тыс. рублей и разделен на 7702508 штук обыкновенных акций, номинальная стоимость одной акции - 1000 тыс. руб. Сумма ак-

ций, закрепляемых в федеральной собственности на срок 3 года (51% уставного капитала), составила 3928279000 тыс. руб. Сумма акций, передаваемых РФФИ для продажи (49% уставного капитала), равнялась 3774229000 тыс. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24.04.1997 г. № 468 "О внесении на рассмотрение Президента Российской Федерации проекта Указа "О мерах по дальнейшему развитию электрической связи и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ "Связьинвест", "Ростелеком", "Центральный телеграф", "Екатеринбургская городская телефонная сеть" и "Гипросвязь":

– открытые акционерные общества "Ростелеком" и "Центральный телеграф" исключались из перечня стратегически важных объектов, не подлежащих досрочной продаже;

– находящиеся в федеральной собственности акции открытых акционерных обществ "Ростелеком", "Центральный телеграф", "Екатеринбургская городская телефонная сеть" и "Гипросвязь" вносились в уставный капитал ОАО "Связьинвест";

– доля в 49% акций ОАО "Связьинвест", подлежащих продаже, делилась на два пакета: 25% плюс 1 акция, продающиеся на аукционе с привлечением российских и иностранных инвесторов, и 24% минус 1 акция, продающиеся по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями исключительно для российских инвесторов.

После подписания этого постановления издается Указ Президента Российской Федерации от 28.04.1997 г. № 427 "О мерах по дальнейшему развитию электрической связи и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ "Связьинвест", "Ростелеком", "Центральный телеграф", "Екатеринбургская городская телефонная сеть" и "Гипросвязь".

Во исполнение данного Указа выходит постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.1997 г. № 618 "О реализации акций открытого акционерного общества "Связьинвест", поручающее Госкомимуществу России обеспечить продажу 49% акций ОАО "Связьинвест", в том числе 25% плюс 1 акция - на аукционе с привлечением российских и иностранных инвесторов. Этим постановлением была также определена начальная цена данного пакета акций в рублях в сумме, эквивалентной 1180 млн долларов США по курсу Центробанка России на дату платежа. Это было сделано до увеличения уставного капитала (определения его новой величины) и установления сроков продажи акций.

Госкомимущество России распоряжением от 30.05.1997 г. № 423-р "Об утверждении изменений к уставу открытого акционерного общества "Связьинвест" определяет уставный капитал обще-



ства в сумме 19518337000 тыс. рублей, устанавливает количество акций в 19188430 штук и назначает их номинальную стоимость в сумме 1017193 рубля каждая, ссылаясь при этом на решение совета директоров ОАО "Связьинвест".

Через 3 дня Госкомимущество России изменяет предыдущее решение: распоряжением от 2.06.1997 г. № 428-р "Об утверждении изменений к Плану приватизации и уставу открытого акционерного общества "Связьинвест" уставный капитал общества определен в сумме 19518337220 тыс. рублей, количество акций установлено в 19518337220 штук, номинал одной акции назначен в 1000 рублей. При этом сумма акций, закрепляемых в федеральной собственности на срок 3 года (51% уставного капитала), составила 9954351982 тыс. рублей. Сумма акций, передаваемых РФФИ для продажи на аукционе (25% уставного капитала плюс 1 акция), составила 4879584306 тыс. рублей. Сумма акций, передаваемых РФФИ для продажи по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями (24% уставного капитала минус 1 акция) составила 4684400932 тыс. рублей.

Госкомимущество России спустя 3 недели после внесения первого изменения утверждает распоряжение от 20 июня 1997 г. № 487-р "Об определении стоимости акций открытых акционерных обществ "Ростелеком", "Центральный телеграф", "Екатеринбургская городская телефонная сеть" и

"Гипросвязь", вносимых в уставный капитал открытого акционерного общества "Связьинвест". Данным распоряжением Госкомимущество России утвердил расчет рыночной стоимости пакетов акций названных предприятий, вносимых в оплату уставного капитала ОАО "Связьинвест".

Установленную рыночную стоимость пакетов акций (Ростелеком (38%) - 10879000 млн рублей, Центральный телеграф (38%) - 626900 млн рублей, Екатеринбургская городская телефонная сеть (38%) - 120000 млн рублей, Гипросвязь (38%) - 57500 млн рублей), в сумме составляющую 11683400 млн рублей, Госкомимущество России последовательно включает как в расчет уставного капитал ОАО "Связьинвест", так и в расчет начальной цены продажи пакета акций (25% плюс 1 акция) этого акционерного общества.

Иные пакеты акций, внесенные в уставный капитал ОАО "Связьинвест", рыночной переоценке не подвергались.

2. Доходы от основной деятельности всех входящих в ОАО «Связьинвест» предприятий в 1996 году превысили 22,7 трлн рублей (в I полугодии 1997 года их рост составил 120%), из них доходы от объема реализации услуг связи населению составили 8,18 трлн рублей, или 36 процентов.

Прибыль за 1996 год составила 5,7 трлн руб., рост к 1995 году - 138,4 процента.

Показатели рентабельности составили:

Наименование показателя	1995	1996	проценты	
			I полугодие 1996	I полугодие 1997
1. Рентабельность от основной деятельности (прибыль от реализации / себестоимость)	37,5	35,0	45,4	35,4
2. Рентабельность продукции (прибыль от реализации/выручка от реализации)	27,0	25,5	30,6	25,0

Расчет коэффициентов, позволяющих оценить ликвидность структуры сводного баланса, показал:

- коэффициент платежеспособности (текущей ликвидности) - 3,4 за 1996 год; 3,26 - на конец I полугодия 1997 года (норматив - не ниже 2);

- коэффициент обеспеченности собственными средствами - 0,58 за 1996 год; 0,46 - на конец I полугодия 1997 года (норматив - не ниже 0,1), что свидетельствует об устойчивом финансовом положении общества.

Текущие активы ОАО "Связьинвест" (материнской компании):

тыс. руб.

	На 1.01.97г	на 1.07.97 г.
производственные запасы	63774	309473
готовая продукция	-	-
денежные средства	12865682	1455194
краткосрочные финансовые вложения	6000000	5667640
дебиторская задолженность	7836305918	7838842606
<b>Итого</b>	<b>7855235374</b>	<b>7846274913</b>

Таким образом, текущие активы почти полностью состоят из дебиторской задолженности. Задолженность участников (учредителей) по взносам в уставный капитал в сумме 7,829 трлн рублей составляет 99,88 процента от текущих активов, а от валовых балансов - 99,6%.

В связи с этим стоимость чистых активов ОАО "Связьинвест", определенная на основании "Порядка оценки стоимости чистых активов акционерных обществ", утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 5.08.1997 г. № 71 и Федеральной комиссии по рынку



ценных бумаг от 5.08.1997 г. № 149, на 1.01.1997 года равнялась сумме 30960 млн руб., что от его уставного капитала составляло 0,39 процента.

Таким образом, стоимость чистых активов ОАО "Связьинвест" была значительно ниже размера уставного капитала и в соответствии со ст. 35 Закона "Об акционерных обществах" ОАО "Связьинвест" формально обязано было объявить об уменьшении своего уставного капитала до величины, не превышающей стоимости его чистых активов.

3. Для организации продажи пакета акций ОАО "Связьинвест" распоряжением Госкомимущества России от 20.06.1997 г. № 448-р было утверждено "Положение о продаже пакета акций, составляющего 25 процентов уставного капитала и одну обыкновенную акцию ОАО "Связьинвест", на денежном аукционе" (далее Положение).

Распоряжение Госкомимущества России от 20.06.1997 г. № 448-р изменяло по сравнению с Временным положением (Указ Президента Российской Федерации от 29.01.1992 г. № 66) организационно-правовой механизм участия в аукционе, например, в части объема информации, нормы залога (задатка) и др.

4. В объявлении о продаже акций ОАО "Связьинвест" были опубликованы только итоговые строки по разделам балансов ОАО "Связьинвест" на 1 января и на 1 апреля 1997 года, в которых была сокрыта дебиторская задолженность по взносам в уставный капитал ОАО "Связьинвест" (строка 244 раздела 2 "оборотные активы" Актива баланса в сумме 7829607 млн рублей на 1 января 1997 года).

5. Заявки на участие в аукционе по установленной форме были поданы в комиссию по проведению аукциона от двух компаний - Telefam B.V. и "Mustcom Limited".

Telefam B.V. - частная компания с ограниченной ответственностью, была учреждена в г. Амстердаме (Нидерланды) накануне проведения аукциона по продаже пакета акций ОАО "Связьинвест" - 15.07.1997 года.

Уставный капитал компании составляет 200000 нидерландских гульденов и разделен на 200000 акций стоимостью 1 нидерландский гульден каждая. Акции не подлежат дроблению. Все акции являются именными и последовательно пронумерованы. Сертификатов акций не выдается.

"Mustcom Limited" - частная акционерная компания с ограниченной ответственностью, учреждена на Кипре 29.05.1997 г., то есть, через месяц после выхода Указа Президента Российской Федерации от 28.04.1997 г. № 427, содержащего решение о проведении аукциона по продаже пакета акций (25% плюс 1 акция) ОАО "Связьинвест".

В комиссию по проведению аукциона компания представила Учредительный акт (меморандум) и устав Ассоциации.

В соответствии с указанными документами цели компании трактуются чрезвычайно широко. Их разнообразный перечень составляет несколько страниц текста. В числе обозначенных целей следующие: осуществлять самостоятельно или совместно с другими в любом месте мира бизнес производителей процессоров, дилеров и т. п.; приобретать, получать в дар, брать в аренду или субаренду и т. п. любое имущество и т. д.

Акционерный капитал компании составляет 10000 кипрских фунтов и разделен на 10000 акций стоимостью 1 кипрский фунт каждая.

Учредителями компании выступили две акционерные компании с ограниченной ответственностью, имеющие один и тот же юридический адрес (Джулия Хаус, Никосия, Кипр) и весьма сходные названия: АБАКУС (САЙПРУС) ЛИМИТЕД и АБАКУС (НОМИНИС) ЛИМИТЕД.

В соответствии с Учредительным актом компании ее учредители получили 1000 акций, поделенных следующим образом:

-АБАКУС (САЙПРУС) ЛИМИТЕД - 999 акций;

-АБАКУС (НОМИНИС) ЛИМИТЕД - 1 акция.

Директорами компании MUSTCOM LIMITED являются: Дора Каскани (Никосия, Кипр) и Мария Ламбру (Лимассол, Кипр).

Секретарем компании выступает компания КОЛИ СЕКРЕТЭРИЭЛ ЛИМИТЕД, расположенная в том же Джулия Хаус.

В списке акционеров, составленном по состоянию на 14.07.1997 г., то есть, через полтора месяца после учреждения компании "Mustcom Limited", вышеуказанные учредители уже не присутствуют. Акции компании распределены между новыми участниками:

-АЙ СИ ЭФ АЙ (САЙПРУС) ЛИМИТЕД (Лимассоль, Кипр) - 333 акции;

-СИСТЕМА ЛИМИТЕД (Нормандские острова) - 333 акции;

-РЕНЕССАНС КАПИТАЛ ИНТЕРНЭШНЛ ЛИМИТЕД (Бермудские острова) - 334 акции.

Очевидно, что оба участника аукциона представляют собой компании, образованные накануне проведения аукциона с целью принять участие в покупке пакета акций ОАО "Связьинвест".

6. Аукцион по продаже пакета акций (25% плюс 1 акция) ОАО "Связьинвест" состоялся 25.07.1997 г.

Предложение компании "Mustcom Limited" по цене пакета акций (25% плюс 1 акция) ОАО "Связьинвест" составило 1875,04 млн долларов США и превысило соответствующее предложение компании Telefam B.V. на 9,7%, что и определило победителя аукциона.

По результатам аукциона победитель приобрел только право на заключение договора. Дого-



вор купли-продажи указанного пакета акций между продавцом и победителем аукциона был подписан 30 июля 1997 года без учета требований вступившего в действие 28 июля 1997 года нового Закона Российской Федерации "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" № 123-ФЗ.

В соответствии с договором купли-продажи победитель аукциона - компания "Mustkom Limited" осуществила платеж на сумму эквивалентную 1875040 тыс. долларов США.

Средства в сумме 400 млн долларов США, перечисленные компанией "Mustkom Limited" в виде задатка, были зачислены в счет причитающегося по договору купли-продажи платежа без открытия положенного счета "И" и конвертированы в рубли. Перевод остальных средств, причитающихся по договору, компания "Mustkom Limited" осуществила в соответствии с действующим законодательством со счета "И", открытого в ОНЭКСИМбанке платежными поручениями от 12 августа 1997 г. № 2 и от 10 октября 1997 г. № 3. Продавец (РФФИ) перечислил причитающиеся из этого платежа суммы в федеральный бюджет - 10389,5 млрд руб., а также 543,48 млрд рублей - ОАО "Связьинвест" для финансирования инвестиций.

7. Нормативно-правовая база проведения аукционов (торгов) по продаже акций приватизированных предприятий не разработана и не систематизирована. Единое положение о продаже акций на аукционе (согласно п. 3.4.4. действующей Государственной программы приватизации) Госкомимуществом России не разработано, что позволяет произвольно изменять "правила игры". Различные акты противоречат один другому. Акты, вышедшие позже, не отменяют предыдущих и потому все чаще сводятся к "разовому употреблению". Акты Госкомимущества России и Правительства Российской Федерации, изданные хотя и на основании Указов Президента Российской Федерации, допускают в рамках общих положений различные интерпретации конкретных положений. В итоге процесс крупных продаж регулируется подзаконными правовыми актами разового характера, отражающими волю и желания их авторов.

Нормативное положение, содержащееся в п. 9.5. Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284, и имеющее юридическую силу в настоящее время: "банки не могут выступать покупателями долей участия (паев, акций) приватизируемых предприятий и специализированных инвестиционных фондов приватизации..., а также не могут иметь в собственности более 10 процентов акций какого-либо акционерного общества, а также не могут

иметь в составе своих активов более 5 процентов акций акционерных обществ", превратилось в фикцию. Банки неограниченно скупают акции через дочерние, зависимые и прочие аффилированные компании, ставя тем самым под свой контроль крупнейшие промышленные предприятия.

Следовательно, федеральной законодательной власти необходимо безотлагательно ужесточить данную норму, внося запрет на приобретение и владение пакетами акций не только самими банками, но и аффилированными компаниями коммерческих и инвестиционных банков, в размере более 10% акций акционерных обществ, в том числе образованных в ходе приватизации. Образование консорциумов банков в качестве покупателей пакетов акций (долей) недопустимо.

8. Нарушения законодательства, допущенные при учреждении ОАО "Связьинвест":

8.1. Полностью проигнорированы: Временное положение о холдинговых компаниях (Указ Президента от 16.11.1992 г.), п. 5.18.2. Госпрограммы приватизации (после 1.07.1994 года), ст. 8 Закона о приватизации в части недопущения монополизации производства, превышения доли акций (10%), вносимых в холдинговые компании от дочерних обществ. При этом Указ Президента Российской Федерации от 10.10.1994 г. № 1989 не содержал конкретных норм, регулирующих порядок и ограничения при создании ОАО "Связьинвест", что позволило регулировать их постановлениями Правительства Российской Федерации и распоряжениями Госкомимущества России с нарушениями действующего законодательства.

8.2. Не было получено согласие Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации (нарушение ст. 18 Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (в редакции от 25.05.1995 года).

8.3. Не было получено необходимое согласие органов управления субъектов Федерации (п. 5.18.2. действующей Госпрограммы приватизации).

9. Нарушения законодательства, допущенные при увеличении уставного капитала ОАО "Связьинвест":

9.1. Согласие ГАК на внесение в уставный капитал ОАО "Связьинвест" акций АО "Ростелеком", "Центральный телеграф", "Екатеринбургская городская телефонная сеть" и "Типросвязь" получено не было (нарушение ст. 18 Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" (в редакции от 25.05.1995 года).

9.2. Решение об увеличении уставного капитала ОАО "Связьинвест" принято ГКИ России, а не собранием акционеров ОАО "Связьинвест" в установленном порядке. Наличие решения совета директоров ОАО "Связьинвест", на которое ссылается



Госкомимущество России, документально не подтверждено.

Правовая основа для увеличения уставного капитала ОАО "Связьинвест" путем выпуска дополнительных акций в законодательстве о приватизации отсутствовала, поскольку в федеральной собственности находилось более 25% его акций. Требование Указа Президента Российской Федерации от 28.04.1997 г. № 427, предусматривающее порядок увеличения уставного капитала ОАО "Связьинвест" не в соответствии с его правовым положением, а в порядке, установленном федеральными законами, противоречило п. 5 ст. 1 Федерального Закона "Об акционерных обществах".

Процедура дополнительной эмиссии акций ОАО "Связьинвест" была проведена Госкомимуществом России с использованием порядка регистрации эмиссии акций, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 1.07.1992 г. № 721. При этом одновременно нарушались как правовые акты Российской Федерации о приватизации государственных и муниципальных предприятий, запрещающие эмиссию акций для таких акционерных обществ как ОАО "Связьинвест", так и Указ Президента Российской Федерации от 28.04.1997 г. № 427, устанавливающий порядок увеличения уставного капитала в соответствии с федеральными законами, а не по правовым нормам о приватизации.

Увеличение уставного капитала ОАО "Связьинвест" Госкомимуществом России было осуществлено по сути не за счет выпуска дополнительных акций, а путем выпуска новых акций на новый уставный капитал. Величина этого уставного капитала определялась изменениями к плану приватизации ОАО "Связьинвест", согласно которому к первоначальному имуществу ОАО "Связьинвест", состоящему в основном из пакетов акций 85 акционерных обществ, были последовательно добавлены пакеты акций АО "Петербургская телефонная сеть", а затем еще 4 акционерных обществ, оцененные по иной, рыночной методике.

Таким образом, фактическое увеличение уставного капитала ОАО "Связьинвест" осуществлено на основе противоречащих друг другу нормативных актов.

9.4. В нарушение ст. 100 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации увеличение уставного капитала проведено при отсутствии полной оплаты его первоначальной стоимости. Изначально включенные в ОАО "Связьинвест" 85 дочерних компаний организационно "не успели" увеличить свои уставные капиталы суммарно с 5,278 млрд руб. до 7,702 трлн руб., зарегистрировать эмиссии акций и передать соответствующие сертификаты пакетов акций в ОАО "Связьинвест". Из-за этого в балансе последнего возникла и остается дебиторская задолженность по взносам в его уставный капитал (в

сумме 7,829 трлн руб.). Этот факт в опубликованной к аукциону информации РФФИ отсутствовал (был скрыт в общей величине оборотных активов).

Таким образом, уставный капитал ОАО "Связьинвест" к моменту продажи не был сформирован (оплачен) и предмет продажи отсутствовал. Вследствие этого сделка может быть признана недействительной согласно ст. ст. 100, 168, ч. 1, Гражданского кодекса Российской Федерации.

10. Нарушения законодательства, допущенные при организации и продаже пакета акций ОАО "Связьинвест" (25% + 1 акция) на аукционе:

10.1. Информация, опубликованная РФФИ, была не полной и не точной (краткий баланс не отражал реального положения дел, не имелось сведений о денежных средствах ОАО "Связьинвест", о его нематериальных активах, об обязательствах, о доле продукции на рынке и др.) в нарушение ст. 18 Закона о приватизации государственных и муниципальных предприятий.

10.2. Формально задаток компании "Telefam B.V." в сумме 400 млн долл. был зачислен на счет РФФИ с опозданием, 22 июля 1997 года (вместо 21 июля). При этом комиссия аукциона неправомерно руководствовалась устным заявлением о поступлении денег на корсчет Центрального Банка России в нью-йоркском банке 21 июля в 16.37 по Московскому времени (вместо требуемой выписки из лицевого счета РФФИ). В противном случае ей пришлось бы признать аукцион несостоявшимся, так как оставался один участник. Письмо из Центрального Банка Российской Федерации (вместо выписки) о зачислении задатка поступило в РФФИ в день проведения аукциона - 25 июля 1997 года (№ 3-2/4-2126)

10.3. В договор купли-продажи в нарушение п. 6 Положения о декларировании источников денежных средств.... (постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206) не были включены в качестве основания для признания сделки недействительной такие обязательные условия, как:

- установление факта незаконного происхождения средств;

- недостоверность информации.

Отсутствие в договоре этих обязательных условий является нарушением п. 1 ст. 422 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой определено, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивными нормами).

10.4. Возможность установления законности происхождения денежных средств покупателя-нерезидента ("Mustkom Limited"), использованных на покупку акций, не была обеспечена ни законодательно, ни процедурно.

Установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206 и



совместным приказом Госналогслужбы России, Госкомимущества России и ФСК России от 28.03.1995 г. № ЮУ-3-03/16/100/152 порядок предоставления сведений об источнике денежных средств и законности источника их поступления не соответствует требованиям п. 5.18.6 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. № 2284, так как в нем не содержится процедур, в соответствии с которыми эти сведения представляют иностранные инвесторы.

10.5. Договор купли-продажи пакета акций между продавцом и покупателем был подписан 30.07.1997 года. За 2 дня до его подписания 28.07.1997 г. был официально опубликован (СЗ, № 30, 1997г.) и вступил в действие новый Закон Российской Федерации "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" № 123-ФЗ.

Статья 9 этого Закона требует обязательного представления покупателями-юридическими лицами своих балансовых отчетов за последние три года деятельности, а также справок налоговой инспекции (последнее - в случае совершения сделок купли-продажи на сумму более 10.000 минимальных размеров оплаты труда). Эти документы не были востребованы продавцом. Справка об источниках денежных средств, направляемых на приватизацию государственной и муниципальной собственности, составлена с отступлением от установленной формы и не позволяет сделать заключение относительно достоверности сведений о наличии у компании средств за счет упомянутого ею источника на дату, указанную в справке. Несоответствие этих сведений информации, содержащейся в других документах, требует проведения проверки их достоверности в соответствии с п.5 постановления Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206 и с учетом требования Закона "О приватизации государственного имущества и о об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации". При выявлении фактов, свидетельствующих о недостоверности информации, содержащейся в справке компании "Mustkom Limited", сделка в порядке, установленном законодательством, подлежит признанию недействительной.

Заключение договора купли-продажи пакета акций (25 % плюс 1 акция) ОАО "Связьинвест" и регистрация этого договора, осуществленные РФФИ с компанией "Mustkom limited" без соблюдения покупателем всех предъявляемых к нему новым Законом требований, являются основанием для признания в установленном порядке сделки ничтожной.

#### 11. Общие выводы:

11.1. Сделка по продаже пакета акций (25% + 1 акция) ОАО "Связьинвест" не является целесооб-

разной. Данная сделка продиктована не долговременными интересами развития отрасли, а поиском источников для экстренного пополнения федерального бюджета.

В результате проведения денежного аукциона вместо коммерческого конкурса с инвестиционными условиями отрасль в лице ОАО "Связьинвест" не получила необходимых инвестиций. Вместе с тем, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.1997 г. № 1205-р предусмотрено перечислить из полученной выручки до 1.11.1997 года ОАО "Связьинвест" 543,48 млрд рублей (что составляет 5% от полученной выручки и 11% от капитальных вложений компании в 1996 году) для финансирования информационного обеспечения малого предпринимательства в сельской местности и укрепления производственной базы ОАО "Связьинвест". Эти средства в ОАО "Связьинвест" получены 13.10.1997 г.

Кроме того, намеченный постепенный переход холдинга-монополиста из государственной собственности в частную требует отдельного изучения в связи с вопросами национальной безопасности страны. Решение о таком преобразовании должно быть основано на специальном федеральном законе.

11.2. Сделка по продаже пакета акций ОАО "Связьинвест" (25% + 1 акция) на аукционе не является экономически эффективной.

Предмет продажи не был подготовлен ни в организационно-правовом плане (уставный капитал ОАО "Связьинвест" в установленном порядке не сформирован), ни в коммерческом отношении. Сроки подачи заявок, ознакомления с информацией (один месяц) были явно недостаточны. Привлечение максимального числа участников аукциона не стимулировалось. Главный претендент на покупку изначально был определен.

Действующая Временная методика определения начальной цены (от 18 июня 1995 года) неприменима к компаниям холдингового типа, таким как ОАО «Связьинвест». Тем не менее за отсутствием иной методики и в целях формального соблюдения действующих норм и методических правил Госкомимущество России руководствовался при оценке пакета акций (25% + 1 акция) ОАО "Связьинвест" именно указанной Временной методикой в ущерб финансовым интересам государства.

Не учтена практика мирового и российского фондовых рынков, согласно которой акции холдинговой компании котируются в 3-5 раз выше, чем арифметическая сумма стоимости долей акций входящих в нее дочерних компаний.

Исходя из минимального повышающего коэффициента 2,5, учитывающего недостаточность внутреннего платежеспособного спроса, наличие политических и иных рисков, можно рассчитать и утверждать, что вполне реальной была бы продажная цена в 3,5 - 3,8 млрд долларов США, то есть при-



мерно в 3 раза выше стартовой и в 2 раза выше фактически сложившейся.

Кроме того, совокупная балансовая прибыль ОАО “Связьинвест” за 1996 год равнялась 5,7 трлн рублей (около 1 млрд долларов США), то есть 53,3% от суммы платежа. После уплаты налога на прибыль, согласно финансовым документам, остается 750 млн долларов США, то есть полученная от продажи пакета акций выручка в сумме 1,875 млрд долларов США покрывается чистой прибылью за 2,5 года при условии, конечно, ее полного контроля.

В расчете же на четверть пакета акций накопления в акционерном обществе и чистый доход инвестора составят 187,5 млн долларов США ежегодно. При этом обеспечивается также участие в распоряжении амортизационным фондом в 500 млн долларов (четверть доли - 125 млн долларов). Общая окупаемость вложенных средств в этом грубом подсчете равняется 6,2 года, что очень выгодно для инвестора и соответственно составляет потерю для продавца, стремившегося к получению любой выручки для текущих нужд.

11.3. Анализ движения денег на бюджетных счетах ОНЭКСИМбанка позволяет заключить, что при оплате пакета акций (25% + 1 акция) ОАО “Связьинвест”, реализованного победителю аукциона, средства, находившиеся на бюджетных счетах, указанным банком непосредственно для платежа не использовались.

При этом законность происхождения суммы денежных средств, перечисленных в качестве платежа победителем аукциона (“Mustkom Limited”) через ОНЭКСИМбанк, документально в нарушение законодательства не подтверждена.

Результаты проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций ОАО “Сибирская нефтяная компания” (ОАО “Сибнефть”)

1. ОАО “Сибирская нефтяная компания” (ОАО “Сибнефть”) образована 6 октября 1995 года на основании Указа Президента Российской Федерации от 24 августа 1995г. № 872 “Об учреждении ОАО “Сибирская нефтяная компания” и во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1995 г. № 972 “Об образовании ОАО “Сибирская нефтяная компания”. Указанным постановлением Госкомимуществу России было поручено сформировать уставный капитал ОАО “Сибнефть” путем передачи 38-процентных пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, по номинальной стоимости следующих компаний: ОАО “Ноябрьскнефтегаз”, ОАО “Ноябрьскнефтегаз-геофизика”, ОАО “Омский нефтеперерабатывающий завод” и ОАО “Омскнефтепродукт”.

ОАО “Сибнефть” представляет собой вертикально интегрированную нефтяную компанию, реа-

лизирующую функции нефтеразведки (ОАО “Ноябрьскнефтегазгеофизика”), нефтедобычи (ОАО “Ноябрьскнефтегаз”), нефтепереработки (ОАО “Омский нефтеперерабатывающий завод”) и сбыта нефтепродуктов (ОАО “Омскнефтепродукт”).

Среднесписочная численность работающих на 1 января 1996 года:

- ОАО “Ноябрьскнефтегаз” – 37 тыс. человек;
- ОАО “Омский нефтеперерабатывающий завод” – 11,8 тыс. человек;
- ОАО “Омскнефтепродукт” – 2,5 тыс. человек;
- ОАО “Ноябрьскнефтегазгеофизика” – 0,8 тыс. человек;
- ОАО “Сибнефть” – 240 человек.

Уставный капитал ОАО “Сибнефть” составляет 7,2 млрд руб. Валюта баланса на 1.01.1996 г. составила 7,9 млрд руб., а на 1.01.1997 г. увеличилась в 239 раз и составила 1897,5 млрд руб. Задолженность перед бюджетами различных уровней на 1.01.1997 г. составила 233,4 млрд руб. Прибыль за 1996 г. составила 389,2 млрд руб.

Доля в уставном капитале ОАО “Сибнефть” дочерних компаний составляет:

- 82,61 % - ОАО “Ноябрьскнефтегаз”,
- 13,57 % - ОАО “Омский НПЗ”,
- 3,24 % - ОАО “Омскнефтепродукт”,
- 0,59 % - ОАО “Ноябрьскнефтегазгеофизика”.

Указом Президента Российской Федерации от 27 ноября 1995 года “Об управлении и распоряжении акциями ОАО “Сибирская нефтяная компания” было предусмотрено:

- закрепление 51 процента акций ОАО “Сибнефть” в федеральной собственности на три года (до 29.09.1998 г.), причем, из их числа по 5 процентов акций должны были быть переданы в управление администрациям Ямало-Ненецкого автономного округа, Омской и Тюменской областей (то есть, 15 из 51 процентов акций, закрепленных в государственной собственности);

- продажа 15 процентов акций на специализированном денежном аукционе;

- продажи 19- и 15-процентных пакетов акций на инвестиционных конкурсах.

По объемам добычи нефти “Сибнефть” занимает 30 место в мире, а по обеспеченности запасами - 18. В Государственном балансе полезных ископаемых Российской Федерации на 1.01.1996 года на балансе ОАО “Сибнефть” числятся извлекаемые запасы: нефти - 664,3 млн тонн (категории А+В+С<sub>1</sub>) и 327,5 млн тонн (категории С<sub>2</sub>), газа - 172 млрд куб. м (категории А+В+С<sub>1</sub>) и 8,8 млрд куб. м (категории С<sub>2</sub>).

ОАО “Ноябрьскнефтегаз” - одно из самых крупных нефтедобывающих объединений в России. В 1994 г. объем добытой нефти составил 22,7 млн тонн, в 1995 г. - 20,4, а в 1996 г. - 18,6 млн тонн. ОАО “Ноябрьскнефтегаз” занимает восьмое место



по разведанным запасам и шестое - по объемам добычи нефти в России. ОАО "Ноябрьскнефтегаз" по отношению разведанных запасов к добыче, равном 33 года, превышает среднероссийский уровень, составляющий 22 года. ОАО "Ноябрьскнефтегаз", по сравнению с другими российскими компаниями, добывает нефть хорошего качества: содержание серы в ней составляет всего 0,6%.

Валюта баланса ОАО "Ноябрьскнефтегаз" на 1.07.1997 г. составляла 26629,8 млрд руб., а чистые активы - 19451,3 млрд руб. Задолженность перед бюджетами различных уровней по бухгалтерскому балансу на 1.07.1997 г. составила 2490,4 млрд руб. Просроченная свыше 3 месяцев задолженность по платежам в федеральный бюджет на 1.01.1997 г. составила 705,658 млрд руб., на 1.07.1997 г. - 806,362 млрд руб. при отсроченной сумме платежей 759,786 млрд руб., а на 1.07.1997 г. - 483,027 при отсроченной сумме платежей 819,551 млрд руб. и величине пени и штрафов в размере 1682,825 млрд руб. Прибыль, полученная в основном производстве от реализации продукции за I полугодие 1997 года, составила 148,1 млрд руб. За этот же период, согласно справке о финансовых результатах, убыток составил 39,6 млрд руб.

ОАО "Ноябрьскнефтегазгеофизика" - региональное геологическое объединение, обеспечивающее техническое обслуживание скважин и проведение геологоразведочных работ. В 1995 г. оно имело в своем распоряжении 2083 действующие скважины. Коэффициент износа оборудования в 1995 г. составил 79 процентов.

На 1.07.1997 г. валюта баланса составляла 209,4 млрд руб., а величина чистых активов - 85,8 млрд руб. Согласно данным бухгалтерского баланса, задолженность перед бюджетами различных уровней на 1.07.1997 г. составила 26,7 млрд руб., а по выплатам во внебюджетные фонды - 20,6 млрд руб. Просроченная свыше 3 месяцев задолженность по платежам в федеральный бюджет на 1.01.1997 г. составила 11,004 млрд руб., на 1.07.1997 г. - 3,371 млрд, а на 1.09.1997 г. - 5,138 млрд руб. при величине пени и штрафов в размере 14,909 млрд руб. Согласно справке о финансовых результатах на 1.07.1997 г., прибыль компании за вычетом налога на прибыль в первом полугодии 1997 года составила 3,2 млрд руб. Вместе с тем, в бухгалтерском балансе на 1.07.1997 г. за первое полугодие 1997 года отмечен нераспределенный убыток в размере 1,9 млрд руб., полученный вследствие того, что из указанного размера прибыли вычтена сумма отвлеченных средств в размере 5,1 млрд руб.

ОАО "Омский НПЗ" является наиболее передовым в технологическом отношении нефтеперерабатывающим предприятием в России. По мощностям нефтепереработки, составляющим 22 млн. тонн в год, это самый мощный в России и один из самых мощных в мире нефтеперерабатывающих заводов.

На ОАО "Омский НПЗ" приходится немногим более 8,5% суммарных мощностей переработки нефти в России. В 1995 г. ОАО "Омский НПЗ" переработал 16,5 млн тонн сырой нефти, из которой доля нефти собственно ОАО "Сибнефть" составила 8,1 млн тонн (49,1%). Уровень глубины переработки нефти у ОАО "Омский НПЗ" (77,7%) выше среднего по России, а выход светлых нефтепродуктов на нем выше, чем на других отечественных нефтеперерабатывающих предприятиях. Коэффициент износа основных фондов в 1995 г. составил 71 процент. Структура выпуска основных продуктов в 1995 г. выглядела следующим образом: 3,9 млн тонн - автомобильный бензин, 4,5 млн тонн - дизельное топливо, 0,3 млн тонн - смазочные масла.

Валюта баланса на 1.07.1997 г. составила 6337,5 млрд руб., а величина чистых активов - 4866,6 млрд руб. Согласно данным бухгалтерского баланса, задолженность перед бюджетами всех уровней на 1 июля 1997 года составила 771,2 млрд руб. Просроченная свыше 3 месяцев задолженность по платежам в федеральный бюджет на 1.01.1997 г. составила 112,689 млрд руб., на 1.07.1997 г. - 610,229 млрд руб., а на 1.09.1997 г. - 732,485 млрд руб. при величине пени и штрафов в размере 310,120 млрд руб. Согласно справке о финансовых результатах на 1.07.1997 г., за первое полугодие 1997 года прибыль компании за вычетом налога на прибыль составила 79,6 млрд руб., однако в бухгалтерском балансе на конец полугодия отмечена нулевая прибыль.

ОАО "Омскнефтепродукт" - предприятие нефтепродуктообеспечения (транспорт, переработка и сбыт), технологически связанное с ОАО "Омский НПЗ". На 1.07.1997 г. валюта баланса данного предприятия составила 528,6 млрд руб., а величина чистых активов - 318,4 млрд руб.

Согласно данным бухгалтерского баланса, задолженность перед бюджетами всех уровней на 1.07.1997 г. составила 7,7 млрд руб., а по выплатам во внебюджетные фонды - 2,2 млрд руб. Просроченная свыше 3 месяцев задолженность по платежам в федеральный бюджет на 1 января 1997 года составляла 7,448 млрд руб., на 1 июля 1997 года - 2,358 млрд руб., а на 1 сентября 1997 года равна нулю при величине пени и штрафов в размере 0,914 млрд руб. Согласно справке о финансовых результатах на 1 июля 1997 года, в первом полугодии 1997 года балансовая прибыль компании до налогообложения составила 9,7 млрд руб., однако в бухгалтерском балансе на конец полугодия отмечен убыток в размере 16,1 млрд руб., полученный в результате вычета из указанной величины 13,7 млрд руб. в виде налога на прибыль (эта сумма превышает величину самой прибыли) и 12,1 млрд руб. в виде отвлеченных средств.

В 1995 году ОАО "Сибнефть" экспортировала 4,6 млн тонн добытой нефти, что составило 22,5% от



общего объема (20,4 млн тонн) ее добычи. Кроме того, в 1995 году было экспортировано в Западную Европу следующее количество продуктов переработки сырой нефти ОАО "Омский НПЗ": 265 тыс. тонн бензина, 1263 тыс. тонн дизельного топлива и 57 тыс. тонн мазута.

Сумма продаж экспортированной в 1996 году нефти составила 3,1 млрд долл. США.

Анализ бухгалтерской отчетности ОАО "Сибнефть" на 1 января 1997 года показал, что головная компания закончила 1996 год с нераспределенной прибылью в размере 389,2 млрд руб. (70 млн долл. США при курсе Центрального Банка Российской Федерации на 31 декабря 1996 года 5560 руб. за 1 долл. США) при наличии убытков, отраженных в бухгалтерских балансах дочерних предприятий в объеме 431,7 млрд руб.

2. С 1 ноября по 1 декабря 1995 года Российским фондом федерального имущества (РФФИ) был проведен специализированный денежный аукцион по продаже акций ОАО "Сибнефть", составляющих 15 процентов его уставного капитала. По итогам данного аукциона (протокол от 31 января 1996 г. № 8021) были получены следующие результаты:

Количество выставленных на продажу акций - 1083935 штук.

Номинальная стоимость одной акции - 1 тыс. руб.

Объявленная минимальная цена продажи одной акции - 115 тыс. руб.

Величина номинального повышающего коэффициента - 115.

Сумма полученных денежных средств за реализованные акции - 134363,44 млн руб.

Коэффициент дробления акций - 625.

Новая номинальная стоимость одной акции - 1,6 руб.

Повышающий коэффициент по результатам аукциона для одной акции - 130,2.

3. 27 ноября 1995 года было проведено заседание комиссии по проведению аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии в составе:

- А. Р. Коха - председателя комиссии, врио председателя Госкомимущества России;

- В. И. Соколова - постоянного члена комиссии, председателя РФФИ;

- М. В. Чекуровой - за постоянного члена комиссии - зам. министра финансов А. И. Казьмина;

- С. В. Моложавого - секретаря комиссии, заместителя начальника управления методического обеспечения Госкомимущества России.

На заседании этой комиссии А. Р. Кохом было предложено выставить на аукцион 51-процентный пакет акций ОАО "Сибнефть", находящийся в собственности Российской Федерации, по

начальной цене, равной 100 млн долл. США. Размер задатка определен в 3 млн долл. США.

28.12.1995 г. Госкомимуществом России был проведен аукцион на право заключения договора кредита, залога акций ОАО "Сибнефть", составляющих 51 процент его уставного капитала, и комиссии.

В условиях аукциона стартовая величина кредита определена в 100 млн долл. США, сумма задатка - 3 млн долл. США. Победителем аукциона признается участник, предложение которого содержит наибольшую сумму кредита, а при равенстве предложений победителем аукциона признается участник, который раньше внес сумму задатка.

Согласно условиям аукциона, залог в валюте в размере 3 млн долл. США должен был быть перечислен на валютный счет № 0813 в ОНЭКСИМбанке (корсчет № 890-0060-921 в Bank of New York). Сумма, составляющая разницу между предложенной победителем аукциона величиной кредита и величиной уплаченного залога, должна быть переведена им на валютный счет Минфина России № 704000011420 в банке "МЕНАТЕП" до 31.12.1995 г.

Заявители и участники аукциона:

- группа заявителей, состоящая из АКБ "Столичный банк сбережений" (АКБ "СБС" - Кредитор) и ЗАО "Нефтяная финансовая компания" (ЗАО "НФК" - Залогодержатель), - предложила кредит в объеме 100,3 млн долл. США;

- группа заявителей, состоящая из Банка "МЕНАТЕП" и ЗАО "ТОНУС", - предложила кредит в объеме 100,1 млн долл. США.

- ОАО "Самарская металлургическая компания" ("САМЕКО") отозвало свою заявку письмом от 28.12.1995 г. № 02/Д-42.

- АБ "ИНКОМбанк" (гарант - "Мосбизнесбанк") - не был допущен к аукциону.

Конкурсная комиссия по проведению аукциона в составе С. Г. Беляева (председателя комиссии), В. В. Соколова, А. И. Казьмина и С. В. Моложавого (секретаря комиссии) признала победителем аукциона группу заявителей, состоящую из АКБ "Столичный банк сбережений" (АКБ "СБС") и ЗАО "Нефтяная финансовая компания" (протокол от 28.12.1995 г. № 2 "О результатах аукциона на право заключения договоров кредита, залога акций, составляющих 51 процент уставного капитала ОАО "Сибнефть", и комиссии") как предложившую наибольшую сумму кредита.

Рублевый эквивалент 100,3 млн долл. США при курсе Центрального Банка Российской Федерации 4640 руб. за 1 долл. США на 28 декабря 1995 года составил 466194,4 млн руб. Повышающий коэффициент, корректирующий цену акции, оказался равным 126,5 (номинальный - 126,1). Предложение превысило начальную стоимость пакета акций на



300 тыс. долл. США, что составило 0,3 процента от начальной цены.

Залогодержатель и Комиссионер - ЗАО "Нефтяная финансовая компания" ("НФК") учреждена накануне аукциона - 7.12.1995 г., уставный капитал - 250 млн руб. Учредители - АКБ "Объединенный банк" (зарегистрирован 3.04.1992 г. несколькими фирмами: ОАО "АвтоВАЗ", ОАО "ЛогоВАЗ" и ПКБ "АвтоВАЗбанк") и ООО "Вектор-А" (зарегистрировано 25.08.1995 г., уставный капитал - 15874 млн руб., руководитель - Р. А. Абрамович, учредитель - АОЗТ "Фирма "Петролтранс", учрежденная 22.12.1992 г. Р. А. Абрамовичем), которым принадлежит по 50% уставного капитала. 14.10.1996 г. внеочередным собранием акционеров в состав учредителей ЗАО "Нефтяная финансовая компания" вместо ООО "Вектор-А" введено ЗАО "Форнефть" (учреждено 29.05.1996 г., уставный капитал - 7,59 млн. руб., учредитель - Р. А. Абрамович). Доля ЗАО "Форнефть" в уставном капитале ЗАО "НФК" составляет 50%.

С группой победителей аукциона на право заключения договора кредита, залога акций ОАО "Сибнефть", составляющих 51 процент его уставного капитала, и комиссии были заключены:

- Договор кредита от 28.12.1995 г. № 11-КЗ;
- Договор залога от 29.12.1995 г. № 01-2/2860;
- Договор комиссии от 30.12.1995 г. № 1-11-2/1016.

4. Счетной палатой Российской Федерации отмечаются следующие нарушения, допущенные в ходе проведения аукциона на право заключения договора кредита, залога акций ОАО "Сибнефть", составляющих 51% его уставного капитала, и комиссии:

4.1. Законом "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" не был предусмотрен такой способ приватизации как отчуждение государственного имущества, переданного в залог. При заключении Договора кредита в нарушение п. 6 "Обязательных условий Договора кредита", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889, было полностью исключено право Заемщика (Минфина России) на погашение обязательств из средств федерального бюджета 1996 года, - в бюджете 1996 года не было запланировано выделение средств на погашение взятых кредитов.

4.2. В соответствии с п. 8 "Обязательных условий Договора комиссии" (приложение № 3 к Указу Президента от 31.08.1995 г. № 889) при реализации акций общая сумма комиссионного вознаграждения и возмещения расходов Комиссионеру при продаже акций, переданных в залог, была определена в размере 30% от разницы между суммой выручки от продажи акций и суммой обязательств Российской Федерации по Договору кредита.

Вместе с тем, выплата комиссионного вознаграждения напрямую из средств от приватизации (от

продажи акций) не предусмотрена нормативами распределения средств от приватизации, установленными "Основными положениями государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года", утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 22.07.1994 г. № 1535 и Указом Президента от 18.09.1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации". Выплата вознаграждения посреднику при продаже акций, каковым в соответствии с Договором комиссии является Комиссионер, должна была проводиться Комитентом (РФФИ) из средств, получаемых им по нормативам распределения средств, поступающих от приватизации.

4.3. Конкурентность на данном аукционе фактически отсутствовала, так как в нем приняли участие в составе групп заявителей два банка: АКБ "СБС" и банк "МЕНАТЕП", предоставившие друг другу банковские гарантии.

4.4. Отсутствует решение Комиссии по проведению аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии в отношении определения начальной цены продажи акций ОАО "Сибнефть", составляющих 51% его уставного капитала. В протоколе № 6 заседания этой комиссии указана лишь стартовая цена, предложенная председателем комиссии, врио Председателя Госкомимущества России Кохом А. Р. в размере 100 млн долл. США.

4.5. При сумме кредита в 100,3 млн долларов США, полученного от АКБ "Столичный банк сбережений", Министерством финансов Российской Федерации предварительно (перед проведением аукциона) было размещено на депозитах в этом банке 137,1 млн долларов США.

4.6. Российскому фонду федерального имущества следовало бы закончить подведение итогов специализированного денежного аукциона по продаже 15% акций в более ранние сроки для того, чтобы полученные результаты по нему могли быть использованы для уточнения повышающего коэффициента при расчете стартовой цены акции. Результаты специализированного денежного аукциона показали, что величина повышающего коэффициента составила 130,2, что больше коэффициента (равного 126,1), взятого за основу при определении залоговой стоимости 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть". В результате потери государства составили 22 млрд рублей.

4.7. Начальная цена 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть" должна была быть умножена на принятый в мировой практике коэффициент, равный 1,4 - 1,5, отражающий получение контроля над компанией. В связи с неучетом этого обстоятельства государство недополучило 220 млрд руб.



4.8. АКБ "СБС" перечислил сумму кредита в размере 97,3 млн долл. США (предложенная сумма кредита 100,3 млн долл. США за вычетом суммы залога в 3 млн долл. США) на валютный счет Минфина России № 704000011420 в банке "МЕНАТЕП" 29 декабря 1995 года, но в федеральный бюджет эти средства поступили лишь спустя месяц, а до этого они "кочевали" со счета на счет вплоть до 31 января 1996 года.

5. 20.09.1996 г. Российским фондом федерального имущества был проведен инвестиционный конкурс по продаже акций ОАО "Сибнефть", составляющих 19% его уставного капитала.

Согласно условиям данного инвестиционного конкурса:

1) цена 19-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть" определена в размере 82379,1 млн руб. (15,3 млн долл. США при курсе ЦБ РФ 5382 руб. за 1 долл. США). Величина повышающего коэффициента составила  $K_n=60$ ;

2) объем инвестиций в ОАО "Сибнефть" - не менее номинальной суммы в размере 43,484 млн долл. США (233943,9 млн руб.), включающей в себя:

- 33,884 млн долл. США в виде прямых инвестиций в дочерние предприятия ОАО "Сибнефть", которые должны быть осуществлены в течение 3 лет;

- 7 млн долл. США для уплаты годовой арендной платы (на срок с 1 января по 31 декабря 1997 г.) за офисное здание для Московского представительства ОАО "Сибнефть", которое должно удовлетворять требованиям, изложенным в условиях конкурса (либо передачу прав по заключенному договору аренды такого офисного здания);

- 14 млрд руб. (2,6 млн долл. США) на погашение просроченной задолженности дочерних компаний ОАО "Сибнефть" перед федеральным бюджетом (в течение 3 месяцев с момента заключения договора купли-продажи).

#### Участники конкурса:

ЗАО "Фирма "Синс" - учреждена 19.07.1996 г. (уставный капитал 96,5 млрд руб.). Учредители ЗАО "Фирма "Синс": ЗАО "Бранко" (зарегистрирована 29 мая 1996 года, уставный капитал - 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович, бывший директор московского представительства ОАО "Сибнефть", а ныне - член совета директоров ОАО "Сибнефть") и ЗАО "ПК-Траст" (зарегистрирована 25 мая 1996 года двумя физическими лицами - Б. А. Березовским и Р. А. Абрамовичем, уставный капитал - 43,7 млн руб.). Доля учредителей в уставном капитале ЗАО "Фирма "Синс" составляет по 50 процентов.

ЗАО "Фирма "СТЭНС" - учреждена 19 июня 1996 года (уставный капитал - 7,59 млн руб.). Учредители ЗАО "Фирма "СТЭНС": ЗАО "Ойл Импекс" (зарегистрирована 23 мая 1996 года, уставный капитал - 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович)

и ЗАО "Форнефть" (учреждена 29 мая 1996 года, уставный капитал - 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович). Доля денежных средств в уставном капитале ЗАО «Фирма «СТЭНС» составляет по 50 процентов.

ЗАО "Фирма "СТЭНС" предложило объем инвестиций в размере 43,484 млн долл. США, равную минимальному объему инвестиций.

Победителем данного инвестиционного конкурса конкурсной комиссией определено ЗАО "Фирма "Синс", предложившее в качестве инвестиций рублевый эквивалент в размере 45 млн долл. США, что на 3,4 процента больше минимально возможной суммы, заявленной в условиях конкурса.

В результате проведения данного инвестиционного конкурса в федеральный бюджет поступило 58 489,1 млн руб.

Задолженность перед федеральным бюджетом (в нарушение условий конкурса) была начислена только 14.03.1997 г. РФФИ не провел процедуры расторжения Договора купли-продажи по причине невыполнения победителем инвестиционных обязательств.

Таким образом, в данном инвестиционном конкурсе принял участие лишь один участник в образе двух аффилированных юридических лиц, что привело к отсутствию конкурсности.

24.10.1996 г. Российским фондом федерального имущества был проведен инвестиционный конкурс по продаже акций ОАО "Сибнефть", составляющих 15 процентов его уставного капитала.

Согласно условиям данного инвестиционного конкурса:

1) цена 15-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть" определена в размере 65036,1 млн руб. (11,95 млн долл. США при курсе ЦБ РФ 5444 руб. за 1 долл. США). Величина повышающего коэффициента составила  $K_n=60$ ;

2) объем инвестиций в ОАО "Сибнефть" - не менее номинальной суммы в размере 33,56 млн долл. США (182700,6 млн руб.), включающей в себя:

- 24,54 млн долл. США - в виде прямых инвестиций в дочерние предприятия ОАО "Сибнефть", которые должны быть осуществлены в течение 3 лет;

- 7 млн долл. США - для уплаты годовой арендной платы (на срок с 1 января по 31 декабря 1998 г.) за офисное здание для московского представительства ОАО "Сибнефть", которое должно удовлетворять требованиям, изложенным в условиях конкурса (либо передачу прав по заключенному договору аренды подобного офисного здания);

- 11 млрд руб. (2,02 млн долл. США) - на погашение просроченной задолженности дочерних компаний ОАО "Сибнефть" перед федеральным бюджетом (в течение 3 месяцев с момента заключения договора купли-продажи).



#### Участники конкурса:

ЗАО "Рифайн Ойл" - учреждена накануне проведения данного инвестиционного конкурса - 10 октября 1996 года двумя учредителями: ЗАО "Сервет" (учреждена 10 июня 1996 года, уставный капитал - 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович) и ЗАО "Ойл Импекс" (учреждена 23 мая 1996 года, уставный капитал - 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович), которым принадлежит по 50 процентов денежных средств в уставном капитале ЗАО "Рифайн Ойл", составляющем 7,59 млн руб.

ЗАО "Фирма "Фостэр" - учреждена 30.05.1996 г. Учредители: АОЗТ "Элита", (учреждена 21.12.1992 г., уставный капитал - 20 тыс. руб., руководитель - Р. А. Абрамович) и ЗАО "Форнефть" (учреждена 29.05.1996 г., уставный фонд 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович), им принадлежит по 50 процентов денежных средств в уставном капитале ЗАО "Фирма "Фостэр", составляющем 7,59 млн руб.

ЗАО "Фирма "Фостэр" предложила в качестве инвестиций сумму в 33,56 млн долл. США, равную минимальному объему инвестиций по условиям данного конкурса.

Победителем данного инвестиционного конкурса конкурсной комиссией, определено ЗАО "Рифайн Ойл", предложившее в качестве инвестиций рублевый эквивалент в размере 35486,6 тыс. долл. США, что на 5,7% больше минимально возможной суммы, заявленной в условиях конкурса.

В результате проведения данного инвестиционного конкурса в федеральный бюджет поступило 46121,75 млн руб.

Задолженность перед федеральным бюджетом (в нарушение условий конкурса) была начислена только 20.03.1997 г. РФФИ не провел процедуры расторжения Договора купли-продажи по причине невыполнения победителем инвестиционных обязательств.

Таким образом, в данном инвестиционном конкурсе принял участие лишь один участник в образе двух аффилированных юридических лиц, что привело к отсутствию конкурсности.

В качестве основных нарушений в организации и проведении инвестиционных конкурсов по продаже 19- и 15-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть", проведенных 20 сентября и 24 октября 1996 года, Счетная палата Российской Федерации отмечает:

5.1. В инвестиционных конкурсах по продаже 19-процентного и 15-процентного пакетов акций ОАО "Сибнефть" приняли участие по две аффилированные компании, учрежденные одними и теми же лицами, что повлекло за собой отсутствие конкурсности. На основании п. 5 ст. 447 Гражданского кодекса Российской Федерации данные конкурсы следует признать несостоявшимися.

5.2. В инвестиционных конкурсах по продаже 19- и 15-процентного пакетов акций ОАО "Сибнефть":

- Российским фондом федерального имущества не было предусмотрено требование по обязательному представлению его участниками справок об источниках происхождения денежных средств, необходимых при заключении сделок приватизации в размерах, превышающих 500000 минимальных размеров оплаты труда. В результате было нарушено Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206 "Об утверждении Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности";

- справки об источниках происхождения денежных средств, необходимых при заключении сделок приватизации участниками коммерческих конкурсов, не были представлены, что является нарушением Постановления Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206 "Об утверждении Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности".

Поскольку сумма сделки купли-продажи пакетов акций ОАО «Сибнефть» (цена пакета акций и инвестиционные обязательства) превышает размер уставных капиталов ЗАО «Фирма «Синс» и ЗАО «Рифайн ойл», законность и достоверность происхождения денежных средств не подтверждены. Это является основанием для расторжения указанных сделок.

6. 12 мая 1997 года состоялся коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть". Продажа была осуществлена залогодержателем и Комиссионером - ЗАО "Нефтяная финансовая компания".

Победителем в данном коммерческом конкурсе должен был быть признан тот из участников, кто при согласии осуществить инвестиции в ОАО "Сибнефть" в течение 1 года в объеме в 40 млн долл. США предложит за 51-процентный пакет акций ОАО "Сибнефть" сумму больше номинальной, составляющей 101 млн долл. США в рублевом эквиваленте, что всего на 0,7% больше суммы кредита, полученного Минфином России под его обеспечение.

Заявители и участники конкурса:

1. ООО "Финансовая нефтяная корпорация" (ООО "ФНК") - учреждена 10.10.1996 года, уставный капитал - 600 млрд руб., учредители:

- ЗАО "Алкион Секьюритиз" (учреждено 10.07.1996 г., уставный капитал - 1 млрд руб., учре-



датель - АКБ "СБС"), которому принадлежит в денежном выражении 95% уставного капитала ООО "ФНК";

- ЗАО "Объединенная депозитарная компания", которому принадлежит в денежном выражении 5 процентов уставного капитала ООО "ФНК". 4.08.1997 г. была принята новая редакция устава ООО "Финансовая нефтяная корпорация", согласно которой сумма уставного капитала увеличивалась до 907,4 млрд руб. в связи с тем, что в состав учредителей были приняты три новых юридических лица:

- ООО "Фирма "Латис", учреждена 16.07.1996 г. с уставным капиталом 7,59 млн руб. учредителями, участвующими через другие фирмы в инвестиционном конкурсе по продаже 19-процентного и 15-процентного пакетов акций ОАО "Сибнефть". Учредителями ООО "Фирма "Латис" являются ЗАО "Ойл Импекс" (зарегистрирована 23 мая 1996 года, уставный капитал - 7,59 млн руб., учредитель - Р. А. Абрамович) и ЗАО "ПК-Траст" (зарегистрирована 25 мая 1996 года, уставный капитал - 43,7 млн руб., учредители - Р. А. Абрамович и Б. А. Березовский), которые внесли по 50 процентов денежных средств в уставный капитал. ООО "Фирма "Латис" принадлежит 29,9 процента денежных средств в уставном капитале ООО "ФНК";

- ООО "Брокси" - по новому уставу принадлежит 2 процента денежных средств в уставном капитале ООО "ФНК";

- ООО "Аксиап" - по новому уставу принадлежит 2 процента денежных средств в уставном капитале ООО "ФНК".

ООО «Брокси» и ООО «Аксиап» (имеющие как и ООО «Латис» один и тот же юридический адрес) учреждены через ЗАО «Сервет», ЗАО «Ойл импекс» и ЗАО «П.К.Траст» Р. А. Абрамовичем и Б. А. Березовским.

Доля ЗАО "Алкион Секьюритиз" в уставном капитале в результате принятия новой редакции устава снизилась до 62,8 процента, а у ЗАО "Объединенная депозитарная компания" - до 3,3 процента уставного капитала ООО "ФНК".

2. ЗАО "Фирма СТЭНС" (участник инвестиционного конкурса от 20 сентября 1996 г. по продаже 19-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть"). ЗАО "Фирма "СТЭНС" предложило за 51-процентный пакет акций ОАО "Сибнефть" 102 млн долл. США.

3. Акционерная небанковская кредитная организация - ЗАО "КОПФ" ("Компания по проектному финансированию") - зарегистрирована 17 февраля 1993 г., уставный капитал 10,033 млрд руб., учредители - 9 юридических лиц, включая ОАО "Нефтяная компания "КомитЭК" (учредитель - ЗАО "КомитЭК-Москва"), владеющая акциями ЗАО "КОПФ", составляющими 24,9 процента его уставного капитала.

Данный участник коммерческого конкурса предложил за пакет акций 105 млн долл. США.

4. ЗАО "КомитЭК-Москва", зарегистрировано 2 июля 1995 г., уставный капитал - 150 млн руб., учредитель - АООТ "Нефтяная компания "КомитЭК", которая является соучредителем кредитной организации ЗАО "КОПФ" (ей принадлежит 24,9 процента денежных средств в уставном капитале этой организации).

Данный участник коммерческого конкурса предложил за пакет акций 107 млн долл. США.

5. Два заявителя: ЗАО "КМ Инвест" и ЗАО "Пирамида" - не были допущены к коммерческому конкурсу комиссией (протокол № 2 от 12 мая заседания конкурсной комиссии по подведению итогов приема заявок на коммерческий конкурс).

Победителем в данном коммерческом конкурсе (протокол № 3 от 12 мая заседания конкурсной комиссии по проведению коммерческого конкурса с инвестиционными условиями по продаже пакета акций ОАО "Сибнефть") признано ООО "Финансовая нефтяная корпорация", предложившее за пакет акций ОАО "Сибнефть" сумму в 110 млн долл. США, составляющую 634,04 млрд руб. при курсе ЦБ РФ 5764 руб. за 1 долл. США на 7 мая 1997 г. Это на 8,9 процента больше номинальной цены.

Победителем в данном коммерческом конкурсной признано ООО "Финансовая нефтяная корпорация" (ООО "ФНК"), предложившее за пакет акций ОАО "Сибнефть" сумму в 110 млн долл. США, что на 8,2 процента больше номинальной суммы.

7. В качестве основных нарушений в организации и проведении коммерческого конкурса с инвестиционными условиями по продаже 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть", проведенного 12 мая 1997 года, Счетная палата Российской Федерации отмечает следующее:

7.1. В действовавшем законодательстве, регламентирующем способы продажи находящихся в государственной собственности акций приватизируемых предприятий, не было предусмотрено такого способа продажи, как коммерческий конкурс с инвестиционными условиями. Следовательно, продажа Комиссионером - ЗАО «Нефтяная финансовая компания» - 51 процента акций ОАО «Сибнефть» на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями противоречит п. 7. Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889.

7.2. К данному конкурсу залогодержателем и организатором конкурса - ЗАО "Нефтяная финансовая компания" - были допущены аффилированные лица. 51-процентный пакет акций ОАО «Сибнефть» был продан юридическому лицу, аффилированному ЗАО «Нефтяная финансовая компания». Это повлекло за собой отсутствие конкурсности и состязательности, в результате чего продажная цена 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть" превысила начальную цену лишь на 8,2 процента, при



этом данный пакет акций был в значительной степени недооценен.

7.3. Одним из обязательных условий для участия в данном коммерческом конкурсе являлось обладание 13-процентным пакетом акций ОАО "Ноябрьскнефтегазгеофизика", которое могло бы быть выполнено только одним юридическим лицом - ООО "Финансовая нефтяная корпорация". Таким образом, были исключены равные условия для участников конкурса, предусмотренные Указом Президента России от 31 августа 1995 г. № 889.

Члены комиссии по проведению данного конкурса, представлявшие интересы государства: В. П. Фатиков (РФФИ), С. В. Моложавый (Госкомимущество России) и М. В. Чекурова (Минфин России), утвердив данное условие конкурса, действовали в интересах одного из участников конкурса - ООО «Финансовая нефтяная корпорация», чем нанесли ущерб федеральному бюджету.

7.4. Анализ бухгалтерских документов Залогодержателя - ЗАО "Нефтяная финансовая компания" - показал, что данная компания существовала лишь в учредительных документах, а не фактически. Данная компания учреждена 7 декабря 1995 года, но в 1996 году она не вела никакой хозяйственной деятельности: не имела на балансе ни собственного, ни арендованного помещения; не имела ни одного работника, которому бы начислялась зарплата.

7.5. В коммерческом конкурсе приняла участие кредитная организация ЗАО "КОПФ", имеющая лицензии Центрального Банка России на проведение рублевых и валютных операций. Это является нарушением п. 9.5 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 "О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации", согласно которому банки не могут выступать покупателями долей акций приватизированных предприятий, а также не могут иметь в собственности более 10 процентов акций какого-либо акционерного общества.

7.6. Залогодержателем и организатором конкурса - ЗАО "НФК" - не была проведена предпродажная подготовка предмета продажи и не была осуществлена оценка рыночной стоимости выставленного на данный конкурс 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть", чем были нарушены требования Договора комиссии от 30 декабря 1995 г. № 1-11-2/1016.

Рыночная стоимость 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть", по оценкам Счетной палаты Российской Федерации, составляет 2,8 млрд долларов США (16,2 трлн рублей), что более чем в 25 раз больше начальной цены этого пакета, выставленного на коммерческий конкурс с инвестиционными условиями. При таком способе оценки потери государства составляют около 2,7 млрд долл. США (15,6 трлн рублей).

7.7. Стоимость запасов нефти является одним из важнейших элементов активов нефтяного бизнеса. Вместе с тем, при расчете стоимости акций приватизируемых нефтяных компаний стоимость запасов нефти и объемы ее извлечения не учитываются.

В этом одна из причин заниженной капитализации российских нефтяных компаний. При этом государство недополучает значительные суммы от продажи принадлежащих ему акций нефтяных компаний. Тем самым создаются условия для спекулятивных операций при покупке акций нефтяных компаний, что означает существенное уменьшение инвестиций в данном секторе экономики.

В силу неучета стоимости запасов нефти, находящихся в распоряжении ОАО "Сибнефть", начальная цена 51-процентного пакета акций ОАО "Сибнефть" занижена как минимум на 500 млн долларов США.

8. Продажи пакетов акций ОАО «Сибнефть» на аукционе, коммерческом и инвестиционных конкурсах сопровождались многочисленными нарушениями законодательства.

9. Продажи пакетов акций ОАО «Сибнефть» следует признать неэффективными, поскольку суммарные потери государства при продаже указанных пакетов акций составляют 18,6 трлн рублей.

10. Продажи пакетов акций ОАО «Сибнефть» нецелесообразны, поскольку суммарные доходы федерального бюджета от указанных продаж составили 678,8 млрд рублей, а прибыль головной компании ОАО «Сибнефть» за 1996 год - 389,2 млрд рублей. То есть, доходы от продажи всего в 1,7 раза превышают годовую прибыль головной компании ОАО «Сибнефть».

11. Источники денежных средств, использованных при совершении данных сделок, не подтверждены соответствующими документами. Следовательно, происхождение указанных денежных средств не может быть признано законным.

Таким образом:

- по совокупности допущенных нарушений законодательства при учреждении ОАО "Связьинвест" - при многоступенчатом увеличении его уставного капитала, при организации и проведении аукциона по продаже пакета акций (25% + 1 акция), - отмеченных в настоящем заключении, аукцион по продаже указанного пакета акций ОАО «Связьинвест» может быть признан недействительным, а данная сделка - ничтожной, в соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации;

- продажи пакетов акций ОАО «Сибнефть» проведены с многочисленными нарушениями законодательства, неэффективны и нецелесообразны. На основании вышеуказанного торги по продаже пакетов акций ОАО "Сибнефть" следует признать недействительными в соответствии с п. 5 ст. 447 и п. 1 ст. 449 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с грубыми нарушениями, допущенными при их организации. Договор купли-продажи пакета акций от 14 мая 1997 г. № 002/0597 на основании п. 2 ст. 449 Гражданского кодекса Российской Федерации также следует признать недействительным, а сделки по результатам данных торгов - ничтожными в соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации.



*Из постановления Коллегии Счетной палаты от 19 декабря 1997 года № 40(111) «О результатах проверки соответствия действующему законодательству процедуры продажи пакета акций РАО "Норильский никель", закрепленного в федеральной собственности и переданного в залог ОНЭКСИМбанку»:*

*С учетом обсуждения, состоявшегося на заседании Коллегии, одобрить отчет о результатах проверки.*

*По результатам проверки направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.*

*Отчет о результатах указанной проверки направить в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

*Направить представление Счетной палаты по результатам проверки Председателю Правительства Российской Федерации и главе администрации Красноярского края.*

*Аудитору Счетной палаты В.С. Соколову направить информацию по результатам проверки в средства массовой информации.*

## **Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия действующему законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций Российского акционерного общества "Норильский никель"**

**1. Основание проверки:** постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 сентября 1997 года № 1668-II ГД и протокол заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19.09.1997 г. № 30 (101).

**2. Цель проверки:** установление эффективности, целесообразности и соответствия действующему законодательству продажи закрепленных в федеральной собственности 38% акций РАО "Норильский никель" (последний этап приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель").

**3. Основные вопросы проверки:**

соответствие порядка организации и проведения торгов действующему законодательству Российской Федерации;

соответствие учредительных документов покупателей действующему законодательству Российской Федерации;

источник происхождения средств покупателя;

обоснованность установления начальной цены продажи;

эффективность и целесообразность продажи контрольного пакета акций РАО "Норильский никель";

своевременность поступления средств от продажи в федеральный бюджет.

**4. Объекты проверки:** РАО "Норильский никель"; ЗАО "Свифт лтд"; ЗАО "НПК-Новые промышленные технологии"; "МФК-Московские

партнеры"; АКБ "МФК"; Мингосимущества РФ; Российский фонд государственного имущества.

**5. Перечень законодательных и нормативных актов, использованных в ходе проверки:**

постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

от 24 ноября 1995 года № 1392-I ГД "О передаче в залог закрепленных в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны";

от 21 февраля 1996 года № 102-II ГД "О ходе приватизации РАО "Норильский никель" и вызванных этим социально-экономических проблемах и о создании комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проверке хода приватизации РАО "Норильский никель" и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем";

от 5 апреля 1996 года № 224-II ГД "О продлении срока деятельности комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке хода приватизации РАО "Норильский никель" и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем";

от 7 июня 1996 года № 442-II ГД "О ходе приватизации РАО "Норильский никель" и вызванных этим социально-экономических проблемах";



от 19 февраля 1997 года № 1134-П ГД "О ходе реализации мер государственной поддержки РАО "Норильский никель";

от 24 июня 1997 года № 1635-П ГД "О мерах по соблюдению законодательства Российской Федерации при продаже акций, переданных в залог по результатам аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии, в целях обеспечения поступления в федеральный бюджет средств от использования принадлежащего государству имущества";

от 5 сентября 1997 года № 1668-П ГД "О поручении Счетной палате РФ";

от 12 сентября 1997 года № 1697-П ГД "О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий аукционов по продаже пакетов акций ОАО "Связьинвест", ОАО "Тюменская нефтяная компания", ОАО "Сибнефть, РАО "Норильский никель".

Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 25.12.1991 г. "О деятельности Российского государственного концерна "Норильский никель".

Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ);

Федеральный закон от 3.07.1991 г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" в редакциях от 5.06.1992 г. и 24.12.1993 г.;

Федеральный закон от 28.07.1997 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации";

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации в 1992 г., утвержденная постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11.06.1992 г. № 2980-1;

Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 24.12.1993 г. № 2284 и вступившая в силу с 1.01.94 г.;

указы Президента Российской Федерации от 22.01.1992 г. № 66 "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий";

от 1.07.1992 г. № 721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества";

от 16.11.1992 г. № 1392 "О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий";

от 30.06.1993 г. № 1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов "Норильский никель";

от 22.07.1994 г. № 1535 "Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1.07.1994 г.";

от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации";

от 31.08.1995 г. № 889 "О порядке передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности";

от 30.09.1995 г. № 986 "О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями";

от 2.11.1995 г. № 1067 "О сроках реализации акций, находящихся в федеральной собственности и передаваемых в залог в 1995 году";

от 7.12.1995 г. № 1230 "Вопросы передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности";

от 23.05.1996 г. № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти";

от 9.08.1996 г. № 1149 "О мерах государственной поддержки Российского акционерного общества "Норильский никель";

от 18.09.1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации";

постановления Правительства Российской Федерации от 4.11.1989 г. № 947 "Об образовании Государственного концерна по производству цветных металлов "Норильский никель";

от 4.08.1992 г. № 547 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 1.07.1992 г. № 721 "Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества";

от 17.11.1994 г. № 1256 "О мерах по стабилизации социально-экономического положения Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Норильского промышленного района и города Норильска Красноярского края;

от 28.02.1995 г. № 206 "Об утверждении Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности";

от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию, товары, услуги, имею-



щую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже";

от 30.08.1996 г. № 1040 "О государственной поддержке РАО "Норильский никель",

от 22.02.1997 г. № 214 "Об обязанностях представителей государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых находится в федеральной собственности, при возникновении задолженности этих акционерных обществ по заработной плате, обязательным платежам в бюджеты всех уровней и страховым взносам в государственные внебюджетные фонды";

от 7.03.1997 г. № 267 "О признании частично утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления льгот, связанных с исполнением федерального бюджета";

от 26.09.1997 г. № 1236 "О погашении задолженности АО "Норильский горно-металлургический комбинат" по платежам в федеральный бюджет и Пенсионный фонд Российской Федерации";

распоряжения Правительства Российской Федерации от 5.05.1994 г. № 633-р, 25.05.1994 г. № 786-р; 5.05.1994 г. № 633-р; 3.06.1995 г. № 761-р, 23.10.1995 г. № 1456-р; 13.04.1996 г. № 592-р,

распоряжения Госкомимущества России от 8.01.1993 г. № 1760, 18.11.1993 г. № 1974-р, 6.04.1994 г. № 727-р; 8.06.1994 г. № 1448-р; 25.09.1995 г. № 1365-р, 10.10.1995 г. № 1458-р, 10.10.1995 г. № 1459-р;

Положение о Российском фонде федерального имущества, утвержденное Указом Президента от 17.12.1993 г. № 2173;

Положение о порядке декларирования источников денежных средств (п.7), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206;

Положение о комиссии по определению начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, утвержденное совместным распоряжением ГКИ РФ и РФФИ от 13.05.1996 г. № 585-р/89;

письмо ГКИ РФ от 25.07.1997 г. №СМ-4811.

#### 6. Перечень изученных документов:

Учредительные документы АО "Норильский никель" и его дочерних АО;

план приватизации РГК "Норильский никель";

решения Комиссии по приватизации РГК "Норильский никель" от 4.03.1994 и от 26.03.1994 г.;

протоколы заседаний совета директоров РАО "Норильский никель";

протоколы заседаний правления РАО "Норильский никель";

протоколы конференций трудового коллектива АО "Красцветмет";

акт приемки-передачи имущества из РАО "Норильский никель" АО "Норильский горно-металлургический комбинат" от 27.12.1994 г.;

сертификаты акций № 1 и 2 от 6.10.1995 г.;

акты приемки-передачи сертификатов акций от 6.10.1995 г.;

пакет документов Консорциума банков по передаче пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, в управление российским коммерческим банкам;

протокол организационного заседания комиссии по проведению аукционов на право заключения договоров кредита, залога и комиссии находящихся в федеральной собственности акций от 3.10.1995 г.;

договоры комиссии между РАО "Норильский никель", его дочерними обществами и третьими лицами по реализации продукции РАО;

письмо генерального директора РАО "Норильский никель" от 19.09.1995 г. № РАО/333;

договор кредита от 20.11.1995 г. № 2-КЗ;

договор залога акций РАО "Норильский никель" от 22.11.1995 г. № 01-2/2688 с дополнением от 21.12.1995 г. № 01-2/2817;

договор об уступке права на заключение договора комиссии между ОНЭКСИМбанком и Финансово-инвестиционной компанией "МФК-Московские партнеры" от 20.11.1995 г.;

решение арбитражного суда г. Москвы от 29.01.1996 г. № 14-22А;

учредительные документы ЗАО "МФК-Московские партнеры", ЗАО "Свифт", ЗАО "НПК Передовые промышленные технологии" и юридических лиц, связанных с ними организационной, финансовой или хозяйственной деятельностью;

финансовые документы АКБ "МФК", ОНЭКСИМбанка, АКБ "Монетарная финансовая компания";

договор комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772;

дополнение от 21.12.1995 г. № 01-2/2817 к Договору о залоге акций, находящихся в федеральной собственности, от 21.11.1995 г. № 01-2/2688;

Соглашение о взаимодействии администрации г. Норильска и АО "Норильский комбинат" по финансированию и содержанию социальной инфраструктуры Норильского промышленного района в 1997 г.

#### 7. Историческая справка

7.1. Российский государственный концерн (РГК) "Норильский никель" образован постановлением Совета Министров СССР от 4.11.1989 г. № 947 в составе Норильского горно-металлургического комбината, комбинатов "Североникель" (г. Мончегорск) и "Печенганикель" (г. Заполярный); Красноярского аффинажного завода, Оленегорского механического завода и института "Гипроникель" (г. Санкт-Петербург). Три из них градообразующие, расположены в районах Крайнего Севера в экстре-



мальных природно-климатических условиях и обеспечивают жизнедеятельность населения численностью свыше 500 тыс. чел.

С учетом значимости концерна для экономики и безопасности страны его приватизация осуществлялась специальным Указом Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017 "Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна по производству цветных и драгоценных металлов (РГК) "Норильский никель".

Указ предписывает:

согласиться с предложением трудовых коллективов предприятий Российского государственного концерна "Норильский никель" и Госкомимущества России о преобразовании концерна с входящими в его состав предприятиями в Российское акционерное общество "Норильский никель" с последующей их приватизацией;

провести акционирование концерна как единого хозяйственного и имущественного комплекса, сохранить его права на переработку руд драгоценных металлов, а также технологическую целостность и хозяйственную самостоятельность его предприятий.

Госкомимуществу России Указом поручено:

провести указанное преобразование "в соответствии с законодательством Российской Федерации";

при формировании уставного капитала РАО "Норильский никель" учитывать стоимость имущества находящихся на балансе концерна объектов социально-культурной сферы и других объектов по обслуживанию работников предприятий концерна с обязательным сохранением их профиля;

предусмотреть в Уставе РАО "Норильский никель" особенности его функционирования, связанные со значением в российской экономике;

предприятия концерна преобразовать в дочерние акционерные общества РАО "Норильский никель" и закрепить в установленном порядке в федеральной собственности не менее 51% голосующих акций акционерного общества.

Совету Министров - Правительству РФ предложено:

установить норматив средств, оставляемых в распоряжении РАО и полученных за счет дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, и направлять эти средства на содержание и развитие объектов социальной сферы РАО;

сформировать совет директоров РАО, включив в его состав представителей органов государственного управления, которые голосуют по принадлежащим государству акциям РАО в порядке, определяемом Советом Министров - Правительством РФ;

до формирования совета директоров РАО функции управления его деятельностью выполняют-

ся правлением концерна под контролем Совета Министров - Правительства РФ.

Во исполнение этого Указа распоряжением Госкомимущества РФ от 6.04.1994 г. № 727-р концерн "Норильский никель" с входящими в его состав предприятиями, включая аффинажный завод, преобразован в Российское акционерное общество "Норильский никель" (РАО, Общество, основное общество).

Этим же распоряжением утвержден устав РАО. Администрацией г. Норильска на основании представленного устава 27.04.1994 г. произведена государственная регистрация РАО "Норильский никель".

Предприятия РАО "Норильский никель" (РАО) до сих пор обеспечивают стране производство около 90% никеля, 70 - кобальта, 80 - металлов платиновой группы и 60% меди с извлечением золота и серебра.

Поэтому этап приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" по продаже закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМбанку 38% акций РАО "Норильский никель" целесообразно рассматривать в качестве завершающего в контексте предыдущих этапов приватизации концерна.

7.2. Как уже упоминалось, Указ Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017 требует закрепить в федеральной собственности РФ не менее 51% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Госкомимущества от 6.04.1994 г. № 727-р на момент учреждения РАО "Норильский никель" все акции Общества переданы Российской Федерации.

Распоряжением Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р в собственности Российской Федерации закреплено 64% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Госкомимущества от 8.06.1994 г. № 1448-р утвержден план приватизации РАО "Норильский никель" (п.1) и поручено оформить актом передачу РФФИ сертификатов на акции РАО (п.2):

- сертификат № 2 на 3149998 штук обыкновенных акций (10% от общего числа) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих размещению по закрытой подписке среди членов трудового коллектива;

- сертификат № 3 на 1574999 штук обыкновенных акций (5% от общего количества) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих размещению по закрытой подписке среди должностных лиц администрации;

- сертификат № 5 на 3779997 штук привилегированных акций типа Б (12% от общего количества) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих продаже на специализированном чековом аукционе;



- сертификат № 1 на 7874995 шт. привилегированных акций типа А (25% от общего количества акций) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих безвозмездной передаче работникам предприятия, передается РАО (п.3);

- сертификат № 4 на 15119990 шт. обыкновенных акций<sup>1</sup> (48% от общего числа акций или 76,2% от числа обыкновенных акций) номинальной стоимостью 1000 руб. каждая, подлежащих закреплению в федеральной собственности (в т. ч. 3149998 шт., или 10% от общего числа акций, или 15,9% от числа обыкновенных акций, подлежащих закреплению в ФАРП), остается в Госкомимуществе России до истечения срока закрепления (п.3)<sup>2</sup>.

Согласно плану приватизации РАО "Норильский никель", коллективом предприятия выбран I вариант льгот.

В соответствии с этим акции номиналом 1000 руб. распределены следующим образом:

- общее количество акций - 31499979 шт., в т. ч. 19844987- обыкновенных;

- численность работников - 236367 чел;

- размер минимальной зарплаты - 2223 руб.;

- количество привилегированных акций типа А (25% уставного капитала), передаваемых безвозмездно работникам и лицам к ним приравненным, - 7874995 шт.;

- количество обыкновенных акций, приобретаемых работниками по закрытой подписке (10% уставного капитала) - 3149998 шт. (п.1.3);

- количество обыкновенных акций, приобретаемых должностными лицами администрации госпредприятия по номинальной стоимости (5% уставного капитала) на условиях заключенных с ними контрактов - 1574999 шт.;

- количество обыкновенных акций, закрепленных в федеральной собственности на срок до 3 лет (48% уставного капитала, включая 10% уставного капитала - акции ФАРП) - 15119990 шт.

Привилегированные акции типа Б (12% уставного капитала), передаваемые фонду имущества для продажи в соответствии с планом приватизации и планом-графиком проведения чекового аукциона и находящиеся в его распоряжении до момента продажи, - 3779997 шт.

Постановлением Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне АО, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию

<sup>1</sup> За вычетом акций ФАРП их становится 11969992 шт., или 60,3% от общего числа обыкновенных акций.

<sup>2</sup> Т.о. уставный капитал РАО составил 31499979000 руб. (см. устав РАО, ч. II, п.5), а общее количество акций - 31 499 971 шт. Среди них 19844993 шт. обыкновенных (63%), 3779997 - привилегированных типа Б (12) и 7874995 - привилегированных типа А (25%).

(товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже" в указанный перечень под № 422 включено 38% акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Госкомимущества России от 28.10.1996 г. № 1147-р во исполнение п.4 распоряжения Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р и в соответствии с п.422 приложения 1 к постановлению Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949-р утверждены изменения к плану приватизации РАО "Норильский никель": в федеральной собственности закрепляется 38% от общего количества акций РАО "Норильский никель" на сумму 11969992 тыс. руб. и 10% их общего количества (3149998) в ФАРП;

Согласно выписке из реестра акций РАО, основными держателями акций по состоянию на 15.05.1997 г. являются:

ОНЭКСИМбанк - 38,020%(как залогодержатель) и 0,815% - как номинальный держатель;

Кредит СВИСС (Москва) КБ АО - 4,617 %;

КС Ферст Бостон - 4,557%;

Bank of Bermuda - 3,501%;

Grawford Holdings Lim. - 2,590%;

Чейз Манхетен Банк - 1,480%;

Риктет анд Син - 1,235%.

Всего в руках иностранных инвесторов, по состоянию на 15.05.1997 г., находится 22-25% акций РАО "Норильский никель".

7.3. Согласно Указу Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности" и распоряжению Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365, 38% акций РАО "Норильский никель" переданы в залог ОНЭКСИМбанку с последующим правом продажи.

7.4. На состоявшемся 5.08.1997 г. конкурсе 38-процентный пакет акций РАО "Норильский никель", закрепленный в федеральной собственности и переданный в залог ОНЭКСИМбанку, продан на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями.

8. Перечень нарушений действующего законодательства в процессе приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" и пребывания в залоге 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности

*8.1 Соответствие процедур преобразования и приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" действующему законодательству"*

1. Указом Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. № 1017 предписано преобразовать концерн с входящими в его состав предприятиями в Российское акционерное общество "Норильский никель" с последующей их приватиза-



цией и при акционировании концерна как единого хозяйственного и имущественного комплекса сохранить технологическую целостность и хозяйственную самостоятельности его предприятий.

Госпрограмма (пп. 5.18.1 и 6.2) устанавливает, что создание новых общероссийских интегрированных структур монопольного характера (в том числе холдинговых компаний и предприятий, осуществляющих управление акциями создаваемых акционерных обществ) на основе концернов и иных объединений предприятий, в состав которых входят государственные предприятия, допускается исключительно в топливно-энергетическом и ядерном комплексе и только в случаях, предусмотренных указами Президента РФ и с согласия органов власти и управления субъектов Российской Федерации.

Однако распоряжением Госкомимущества России от 6.04.1994 г. № 727-р, утверждающим устав РАО "Норильский никель", основное общество фактически образовано в организационно-правовой форме финансовой холдинговой компании (100% акций его дочерних обществ передано РАО "Норильский никель"<sup>3</sup>, что полностью лишило их хозяйственной самостоятельности).

Таким образом, Госкомимуществом России при приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" нарушены требования Госпрограммы приватизации и Указа Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017.

2. Согласно Госпрограмме приватизации (п.5.18.2), создание холдинговых компаний при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества осуществляется в соответствии с Временным положением о холдинговых компаниях, утвержденным Указом Президента РФ от 16.11.1992 г. № 1392. Создание холдингов может осуществляться только с предварительного согласия соответствующих органов власти и управления субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены предприятия, входящие в холдинги.

Поэтому создание РАО "Норильский никель" в форме холдинга должно было регламентироваться

<sup>3</sup> Временное положение о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании госпредприятий в акционерные общества<sup>3</sup> (п.1.1) (далее - Временное положение) устанавливает: "Холдинговой компанией признается предприятие, независимо от его организационно-правовой формы, в состав активов которого входят контрольные пакеты акций других предприятий. Предприятия, контрольные пакеты акций которых входят в состав активов холдинговой компании, именуются "дочерними". Согласно п.3.1, "Финансовой холдинговой компанией признается холдинговая компания, более 50% капитала которой составляют ценные бумаги других эмитентов и иные финансовые активы".

положениями Указа Президента Российской Федерации от 16.11.1992 г. № 1392 и других законодательных и подзаконных актов о холдингах, а преобразование в акционерные общества и последующая приватизация предприятий, входящих в состав РГК "Норильский никель", - удовлетворять требованиям Указа Президента Российской Федерации от 1.07.1992 г. № 721 (см. Временное положение о холдингах, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16.11.1992 г. № 1392 "О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий").

Однако эти требования законодательства выполнены не были, и организация холдинга по большинству позиций противоречит указанным выше нормативным актам.

Например, РАО "Норильский никель" создано путем объединения пакетов акций входящих в концерн предприятий. Согласно Временному положению о холдингах создание холдинговых компаний, владеющих контрольными пакетами акций предприятий, совокупная доля которых на федеральном рынке группы однородных продуктов составляет более 35%, не допускается (п.2.3). Норильский горно-металлургический комбинат входит в реестр монополистов<sup>4</sup> по пяти из тринадцати наименованиям выпускаемой продукции. Аналогичная картина - по группе предприятий концерна в Мурманской области.

Положением (п.3.3) установлено, что комитеты по управлению имуществом не вправе вносить в уставной капитал финансовых холдинговых компаний государственные пакеты акций, составляющие более 20% уставного капитала дочерних обществ. Планом приватизации РАО "Норильский никель" предусмотрено внесение 100% акций дочерних обществ в уставной капитал РАО.

Согласно Положению (п.3.2), "финансовые холдинговые компании вправе вести исключительно инвестиционную деятельность, другие виды деятельности для них не допускаются". Однако в уставе РАО "Норильский никель" предусмотрены все виды деятельности, свойственные его дочерним акционерным обществам.

Положением (п.4.12) установлено, что приложением к плану приватизации, разработанному комиссией по приватизации, являются планы приватизации предприятий, входящих в группу, в которые комиссия по приватизации вносит сведения о пакетах их акций, передаваемых в портфель холдинговой компании. Согласно п.4.7 предприятия<sup>5</sup> преобразуются в акционерные общества в порядке, предусмотренном Положением о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преоб-

<sup>4</sup> План приватизации РАО, раздел II, п.12.

<sup>5</sup> Предприятия, на базе которых создается холдинговая компания.



разованием в акционерные общества открытого типа, утвержденным Указом Президента РФ от 1.07.1992 г. № 721. В соответствии с пп.3 и 4 Положения о коммерциализации на каждом предприятии образуются рабочие комиссии по приватизации, которые не позднее 1.10.1992 г. представляют в соответствующий комитет по управлению имуществом план приватизации предприятия, акт оценки его имущества и устав АО (далее - документы).

В план приватизации РАО "Норильский никель" были включены активы предприятий, находящихся в федеральной собственности. Однако свидетельств создания рабочих комиссий по приватизации на предприятиях концерна (или комиссий по приватизации, созданных Госкомимуществом России), планов приватизации этих предприятий и выписок из протоколов конференций (собраний) трудовых коллективов об их согласии на приватизацию в комиссию Счетной палаты представлено не было.

3. Согласно Указу Президента от 30.06.1993 г. № 1017 (п.3) предусмотрено закрепление в федеральной собственности не менее 51% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Распоряжением Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р в собственности Российской Федерации закреплено 64% голосующих акций РАО "Норильский никель".

Более поздним постановлением Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже" в федеральной собственности закреплено лишь 38% акций РАО "Норильский никель".

4. Согласно действующему законодательству акционерное общество приобретает права юридического лица с момента его государственной регистрации. Устав РАО утвержден распоряжением Госкомимущества России от 6.04.1994 г. № 727-р и зарегистрирован администрацией г. Норильска 27.04.1994 г. (свидетельство о государственной регистрации № 1193), а план приватизации концерна утвержден распоряжением Госкомимущества России от 8.06.94 № 1448-р.

Это является правовым казусом и грубым нарушением порядка, установленного Законом Российской Федерации от 3.07.1991 г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации" в редакциях от 5.06.1992 г. и 24.12.1993 г.

5. Распоряжением Госкомимущества РФ от 18.11.1993 г. № 1974-р образована комиссия по приватизации концерна под председательством А. Б. Чубайса.

Согласно п.7 Временного положения о работе комиссий по приватизации (приложение № 7 к Указу Президента РФ от 29.01.1992 г. № 66), "член комиссии обязан присутствовать на заседаниях комиссии. В случае невозможности участвовать в заседании член комиссии обязан сообщить об этом комиссии с указанием причин отсутствия".

Интересы Красноярского края в комиссии были представлены двумя членами из двенадцати<sup>6</sup>, но на заседаниях комиссии по приватизации они не присутствовали и документального подтверждения о невозможности их участия в заседаниях с указанием причин отсутствия Счетной палате РФ представлено не было. Вследствие этого не были полностью учтены интересы Красноярского края и одного из предприятий концерна, расположенного на его территории.

6. Основными положениями Государственной программы приватизации (п.2.8), утвержденной Указом Президента РФ от 22.06.1994 г. № 1535, установлено, что при наличии у приватизируемого предприятия заданий по мобилизационной подготовке Госкомимущество России обеспечивает включение этих обязанностей в устав открытого акционерного общества. В устав РАО "Норильский никель", утвержденный Госкомимуществом России, подобная обязанность включена не была. Задания по выполнению мобилизационных мероприятий отсутствуют и в уставах дочерних акционерных обществ РАО, созданных после опубликования и введения в действие Основных положений Государственной программы приватизации.

Согласно п.2.1.23 Государственной программы приватизации, утвержденной Указом Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284, мобилизационные резервы при приватизации государственных предприятий подлежат исключению из состава приватизируемого имущества в соответствии с Типовым договором, утвержденным Госкомимуществом России по согласованию с Минобороны России и Минэкономики России. По сообщениям дочерних по отношению к РАО акционерных обществ, имеющих мобилизационные запасы, договора с ними о выполнении заданий по мобилизационной подготовке заключены не были.

Мобилизационные запасы предприятий концерна "Норильский никель", предназначенные в свое время для ускоренного (в установленные сроки) увеличения выпуска продукции предприятиями черной металлургии (высокосортные стали), электронной и радиотехнической промышленности, промышленности средств связи, оборонной промышленности.

<sup>6</sup> В. Г. Корнев - председатель КУГИ Красноярского края и В. Н. Севастьянов - председатель постоянной комиссии Совета народных депутатов Красноярского края.



ленности и др. в чрезвычайной ситуации, не утратили своей актуальности и в настоящее время.

В результате этих действий Госкомимущества России не только нарушено действующее законодательство Российской Федерации, но и возможно нанесение ущерба оборонному потенциалу страны в особый период.

7. Указом Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017 (п.4) Совету Министров - Правительству РФ поручено «сформировать совет директоров РАО «Норильский никель», включив в его состав представителей органов государственного управления» и установлено, что вышеуказанные представители осуществляют голосование по принадлежащим государству акциям РАО «Норильский никель» в порядке, определяемом Советом Министров - Правительством РФ.

Во исполнение Указа распоряжением Правительства РФ от 5.05.1994 г. № 633-р в состав совета директоров РАО «Норильский никель» в качестве представителей государства введены первый заместитель министра финансов РФ А. П. Вавилов, заместитель председателя Госкомимущества России А. Р. Кох, заместитель председателя ГКАП РФ В. М. Данилов, заместитель председателя РФФИ А. В. Яковлев, первый заместитель председателя Росметаллургии В. А. Генералов, председатель Роскомдрагмета Е. М. Бычков, председатель Госпрома России И. О. Шурчков, главы администраций Красноярского края, Мурманской области, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа. Таким образом, изначальная численность представителей государства в составе совета директоров РАО была пропорциональна объему пакета акций, закрепленного в федеральной собственности (не менее 51%).

Распоряжением Правительства РФ от 3.06.1995 г. № 761-р в состав совета директоров включены заместитель председателя ГКАП России В. Е. Белов и заместитель председателя Госпрома России А. А. Прокопьев вместо исключенных их состава Совета Ю. М. Данилова и И. О. Шурčkова.

После передачи акций РАО «Норильский никель», закрепленных в федеральной собственности в залог ОНЭКСИМбанку распоряжением Правительства от 13.04.1996 г. № 592-р, прежний совет распущен «в связи с кадровыми изменениями в руководстве федеральных органов исполнительной власти» и сформирован в новом составе: В. А. Генералова - первого заместителя председателя Роскомметаллургии, Ю. А. Котляра - и.о. председателя Роскомдрагмета, А. Р. Коха - первого заместителя председателя Госкомимущества России, Н. П. Абрамова - председателя правления АО «Норильский комбинат», И. А. Блатова - генерального директора АО «Печенганикель», В. М. Худякова - генерального директора АО «Североникель», В. Н. Гулидова - генерального директора АО «Красцветмет», О. В. Потанина - президента ОНЭКСИМбанка, М. Д. Прохо-

рова - председателя правления ОНЭКСИМбанка, А. Г. Хлопонина - члена совета директоров ОНЭКСИМбанка и Д. В. Зеленина - директора ФПГ «Интеррос». В этом составе совета численность представителей государства уменьшена уже до 27%.

Дальнейшие изменения в совете директоров РАО, включая вывод из него представителей государства, осуществлялись по решению общего собрания акционеров, что неправомерно, т. к. представители государства были введены в совет директоров РАО распорядительными актами Правительства РФ, изданными во исполнение п.4 Указа Президента РФ от 30.06.1993 г. № 1017, и могут быть из него выведены только решением Правительства РФ.

На собрании акционеров РАО, прошедшем 28.06.1997 г., из состава совета директоров выведен последний представитель государства - вице-премьер Правительства РФ, председатель Госкомимущества России А. Р. Кох<sup>7</sup>.

В соответствии с Федеральным законом о рынке ценных бумаг (ч. V, ст.8, п.2) внесение имени номинального держателя ценных бумаг в систему ведения реестра, а также перерегистрация ценных бумаг на имя номинального держателя не влекут за собой права собственности и/или иного вещного права на ценные бумаги к последнему. Владельцем акций РАО «Норильский никель», закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМбанку, является Российская Федерация, а ее полномочным представителем - Правительство Российской Федерации.

<sup>7</sup> Согласно протоколу общего собрания акционеров от 20.06.97 № 1 в совет директоров РАО «Норильский никель» избраны: Хлопонин А. Г. - генеральный директор РАО «Норильский никель», член совета директоров ОНЭКСИМбанка, Генералов В. А. - председатель совета директоров РАО «Норильский никель», Хагаджиев Д. Т. - генеральный директор АО «Норильский комбинат», Зубов В. А. - губернатор Красноярского края, Евдокимов Ю. А. - глава администрации Мурманской области, Неделин Г. П. - губернатор Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, Потанин В. О. - президент ОНЭКСИМбанка, Котляр Ю. А. - первый заместитель генерального директора РАО «Норильский никель», Яковлев Е. К. - первый заместитель генерального директора РАО «Норильский никель», Зеленин Д. В. - первый заместитель генерального директора РАО «Норильский никель», Прохоров М. Д. - председатель правления ОНЭКСИМбанка, Ушаков Д. Л. - заместитель председателя правления ОНЭКСИМбанка, Паршиков А. А. - генеральный директор ЗАО «Интеррос-импекс». Представители государства, назначенные в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, в совете директоров отсутствуют.



Таким образом, фактически управление государственным пакетом акций было передано коммерческой структуре во главе с залогодержателем, права которого ограничены Указом Президента от 30.06.1993 г. № 1017 голосованием только по второстепенным вопросам.

8. При акционировании и приватизации Российского государственного концерна "Норильский никель" Госкомимуществом России не выполнено требование Указа Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. № 1017 о преобразовании в дочерние акционерные общества предприятий, входящих в концерн "Норильский никель", и распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.05.1994 г. № 786-р (п.1) в части согласования их планов приватизации с администрациями Красноярского края, Мурманской области и Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа.

Документы, поступившие от дочерних обществ РАО на запросы Счетной палаты, свидетельствуют, что согласование планов приватизации отдельных предприятий не проводилось. Отсутствие заявок на приватизацию и планов проведения приватизации предприятий их руководители объясняют тем, что приватизация предприятий проводилась в рамках плана приватизации концерна.

9. В нарушение пунктов 14 и 15 Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1.06.1992 г. № 721, и постановления Правительства Российской Федерации от 4.08.1992 г. № 47 эмиссия акций дочерних предприятий РАО "Норильский никель" проведена и зарегистрирована в отсутствие планов их приватизации, и их акции не распространены среди акционеров этих предприятий. Тем самым ущемлены права акционеров, работников дочерних акционерных обществ.

10. Содержание устава РАО "Норильский никель", утвержденного распоряжением Госкомимущества России от 6.04.94 № 727-р, в пунктах 2.8 и 2.9 (право основного общества определять цены и тарифы на продукцию дочерних предприятий и распределять полученную ими прибыль) противоречит требованиям ГК РФ и Указа Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. года № 1017 (п.1) в части обеспечения в ходе приватизации хозяйственной самостоятельности предприятий Российского государственного концерна "Норильский никель". В силу этого РАО лишь по формальным признакам может быть отнесено к категории акционерных объединений.

Как уже упоминалось, РАО "Норильский никель" является компанией, объединяющей 100% акций дочерних акционерных обществ, ранее входивших в государственный концерн.

Согласно уставу РАО (ст. 3) основным видом деятельности Общества является добыча и переработка руд цветных и драгоценных металлов с получением их в виде готовой продукции. Для этого Общество осуществляет весь перечень работ, выполняемых дочерними производственными структурами. Т. е., основному обществу приписана деятельность дочерних предприятий, являющихся отдельными юридическими лицами. Деятельность этих дочерних обществ регламентируется собственными уставами, где указаны те же самые виды деятельности, реально ими выполняемые. Наряду с этим пп. 2.8 и 2.9 устава РАО гласят: "Общество самостоятельно определяет цены и тарифы на свою продукцию (работы, услуги), кроме случаев, предусмотренных законодательством... Общество может определять часть чистой прибыли, направляемой для распределения среди работников Общества....".

Основное общество не производит промышленной продукции, а реализацию продукции дочерних предприятий осуществляют третьи лица. РАО в этой схеме выступает лишь как посредник. Т. о. записанное в уставе основного общества право определять цены и тарифы на свою продукцию и распределять чистую прибыль реально сводится к установлению цен и тарифов на продукцию дочерних предприятий и распределению полученной ими прибыли, что неадекватно их действительной роли по выпуску всей промышленной продукции РАО "Норильский никель". Это подтверждается положениями уставов дочерних акционерных обществ.

Так, согласно п.12 устава АО "Норильский комбинат", его учредителем является РАО "Норильский никель". Прибыль комбината, остающаяся в его распоряжении, согласно уставу распределяется его советом директоров по предложению собственного правления и утверждается собранием акционеров" (п.9.2). Но, так как 100% обыкновенных акций АО Норильский ГМК принадлежат РАО, функцию собрания акционеров АО "НГМК" осуществляет совет директоров РАО "Норильский никель". Этим хозяйственная самостоятельность и правоспособность дочерних АО в значительной степени ограничена. По существу, она сведена к их имущественной ответственности, в том числе перед государством, в то время как РАО имеет право распределять прибыль дочерних обществ и получать ее значительную часть.

11. Руководством РАО "Норильский никель" на момент проверки (июль 1997 г.) не выполнено требование устава РАО (п.2.11) о разработке и утверждении Обществом Положения о разделении функций между ним и его дочерними АО, которое является составной частью внутреннего регламента Общества (п.2.11).

Разработка этого документа была необходима до принятия ГК РФ (до 1.01.1995 г.), поскольку именно он регулирует основные взаимоотношения



РАО "Норильский никель" с дочерними акционерными обществами.

Согласно ГК РФ (ст.105) основное общество имеет возможность лишь в отдельных случаях определять решения, принимаемые дочерними структурами (п.1) и, в частности, давать обязательные для них указания (п.2), сферу которых следовало определить не в Положении о разделении функций, а в договоре между ними или уставе дочернего АО, как это предусмотрено ст. 6 Федерального закона "Об акционерных обществах"<sup>8</sup>.

Таким образом, отсутствие предусмотренного уставом РАО "Норильский никель" Положения или договора о разделении функций между основным и дочерними обществами и несоответствие их уставов требованиям Гражданского кодекса РФ в значительной мере лишило дочерние производственные структуры хозяйственной правоспособности и во многом способствовало их финансовой несостоятельности. Их продукция активно продавалась на мировом рынке, но в результате их неравноправного положения в системе РАО соответствующей прибыли за реализованную продукцию они не получали. Используя свое господствующее положение среди дочерних обществ, РАО "Норильский никель" за счет услуг субкомиссионеров возложило на дочерние общества все издержки по реализации их продукции.

<sup>8</sup> Согласно ст. 6 Федерального закона "Об акционерных обществах" общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом (п.2). Дочернее общество не отвечает по долгам основного общества. Основное общество, которое имеет право давать дочернему обществу обязательные для последнего указания, отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение таких указаний. Основное общество считается имеющим право давать дочернему обществу обязательные для него указания только в случае, когда это право предусмотрено в договоре с дочерним обществом или уставе дочернего общества.

В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного общества последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам. Несостоятельность (банкротство) дочернего общества считается произошедшей по вине основного общества только в том случае, когда основное общество использовало указанные права и/или возможности в целях совершения дочерним обществом действия, заведомо зная, что вследствие этого наступит несостоятельность (банкротство) дочернего общества (п.3).

Дискриминация их прав со стороны РАО в настоящее время продолжается и усугубляется.

## 8.2 Соответствие действующему законодательству пребывания 38% акций РАО "Норильский никель" в залоге у ОНЭКСИМбанка

Указом Президента РФ от 28.10.1994 г. № 2023 "О выработке мер государственной поддержки создания и деятельности финансово-промышленных групп на базе финансово-промышленной группы "Интеррос" (п.1) была одобрена инициатива ряда предприятий и организаций, в числе которых были РАО "Норильский никель", АКБ "Международная финансовая компания" и АКБ "ОНЭКСИМбанк" по созданию ФПГ "Интеррос". Пунктом 3 этого указа Правительству РФ было поручено принять программу мер государственной поддержки указанной финансово-промышленной группы, предусмотрев в ней возможность:

-передачи в коммерческое или доверительное управление предприятию - представителю интересов финансово-промышленной группы временно закрепленных за государством пакетов акций предприятий участников группы;

- регистрации специализированной внешнеэкономической организации "Интерросимпекс", созданной в рамках финансово-промышленной группы, в качестве спецэкспортера стратегически важных сырьевых товаров по всей номенклатуре товаров, закрепленных за участниками этой группы, имея в виду повышение эффективности целевого использования товарных ресурсов, направляемых в межотраслевой фонд развития экспорта.

В середине 1995 г. Консорциум российских коммерческих банков в составе банков "Империал", "Инкомбанк", "ОНЭКСИМбанк", "Столичный банк сбережений", "МЕНАТЕП" и АКБ "Международная финансовая компания" предложил Правительству РФ "крупный льготный приватизационный кредит, временно замещающий собой запланированные в бюджете поступления от приватизации"<sup>9</sup> при условии передачи в доверительное управление этим банкам пакетов акций ряда крупнейших и рентабельных российских предприятий по предложенному ими перечню. Предложение было обсуждено на заседании Правительства РФ 30.03.1995 г. (протокол № 8). В ходе обсуждения предложение банков о передаче акций в доверительное управление трансформировалось в их передачу в залог.

Организация и проведение залоговых аукционов регламентировались Указом Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности". Перечень пакетов акций, закрепленных в федераль-

<sup>9</sup> Приложение к письму ОНЭКСИМбанка от 7.04.1995 г. № 01/1699 (Об организации участия российских коммерческих банков в денежной приватизации).



ной собственности и предназначенных для передачи в залог, был утвержден распоряжением Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365 и включал акции 29 предприятий, в том числе РАО "Норильский никель".

Оценку правомерности проведения залоговых аукционов в целом Счетная палата РФ дала в конце 1995 г. в ходе проверки Госкомимущества России, Российского фонда федерального имущества и Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротству)<sup>10</sup>. О вскрытых нарушениях действующего законодательства были направлены представления и письма Председателю Правительства РФ В. С. Черномырдину (от 9.12.1995 г. № 441-сп и 26.08.1996 г. № 02-403/04), Министру юстиции РФ В. А. Ковалеву (от 15.12.1995 г. № ВС-59), в Генеральную прокуратуру РФ (от 26.12.1995 г. № ВС-64, 6.03.1996 г. № 04-26, 26.08.1996 г. № 02-402/04), вице-премьеру Правительства РФ, председателю Госкомимущества России А. И. Казакову (от 21.03.1996 г. № 04-32), Председателю Совета Федерации Федерального Собрания РФ Е. С. Строеву (от 28.08.1996 г. № 02-407/04), Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ Г. Н. Селезневу (от 27.08.1996 г. № 02-404/04).

Внимание высших должностных лиц было обращено на отсутствие необходимости в проведении залоговых аукционов, т. к. сумма кредитов, полученных от передачи федерального имущества в залог, эквивалентна сумме "временно свободных валютных средств федерального бюджета", размещенных в это же время Минфином России на депозитных счетах коммерческих банков; на отсутствие документов, регламентирующих проведение залоговых аукционов, источников и процедуры возврата кредитов, полученных под залог акций, а в федеральном бюджете на 1996 г. - средств для возврата этих кредитов; на несовместимость с действующим законодательством о приватизации передачи федеральной собственности в залог без последующего выкупа; на превышение Госкомимуществом России предоставленных ему прав при организации и проведении залоговых аукционов.

Изложенные ниже выводы получены в ходе проверки, осуществленной в июне - июле 1997 г. конкретно по залогом акций РАО "Норильский никель".

1. В нарушение действующего законодательства акции РАО "Норильский никель" использовались в качестве предмета залога для заимствования средств в федеральный бюджет у коммерческих

<sup>10</sup> Отчет о проверке центральных аппаратов Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности при Госкомимуществе России, стр.43-44.

структур, что противоречит статьям 336 и 338 ГК РФ, а ОНЭКСИМбанк в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" не может считаться номинальным держателем акций РАО "Норильский никель". Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 "О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности" и принятые в его развитие правовые акты не согласуются с нормами гражданского права Российской Федерации.

Согласно Гражданскому кодексу РФ "предметом залога может быть всякое имущество, в т. ч. вещи и имущественные права (требования)" (ст.336, п.1). При залоге имущественного права, удостоверенного ценной бумагой, она передается залогодержателю или в депозит нотариуса, если договором не предусмотрено иное (ст.338, п.4). Под ценными бумагами, передаваемыми в залог, в данной статье подразумеваются векселя<sup>11</sup> или облигации, складские свидетельства, чеки, коносаменты<sup>12</sup>.

Акции РАО "Норильский никель", закрепленные в федеральной собственности, удостоверяют обязательственные требования государства и его право на участие в управлении делами РАО "Норильский никель".

Передача в залог имущественных прав, удостоверенных эмиссионными ценными бумагами, подтверждающими не только имущественные, но и неимущественные права (участие в управлении акционерным обществом), неправомерна, поскольку для этих целей действующим законодательством предусмотрен институт доверительного управления.

2. Госкомимуществом России превышены предоставленные ему полномочия в части принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями, в том числе о передаче акций в залог и ином их обременении.

Перечень предприятий, пакеты акций которых закреплены в федеральной собственности и передаются в залог в порядке, установленном Указом Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889, определен

<sup>11</sup> Ст. 815 ГК РФ гласит: "В случаях, когда в соответствии с соглашением сторон заемщиком выдан вексель, удостоверяющий ничем не обусловленное обязательство векселедателя (простой вексель) либо иного указанного в векселе плательщика (переводной вексель) выплатить по наступлении предусмотренного векселем срока полученные займы денежные суммы, отношения сторон по векселю регулируются законом о переводном и простом векселе".

<sup>12</sup> Коносамент - транспортная накладная, договор о перевозке груза, заключенный между грузоотправителем и транспортным агентством, предприятием, фирмой. Коносамент относится к ценным бумагам.



распоряжением Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365-р (приложение 2). В этом перечне под № 9 фигурирует РАО "Норильский никель".

Согласно Указу Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 (п.7) "продажа комиссионером находящихся в федеральной собственности акций, переданных в залог, осуществляется любым из способов, установленных законодательством РФ о приватизации, по выбору комиссионера, кроме инвестиционных торгов".

Указом Президента РФ от 2.11.1995 г. № 1067 "О сроках реализации акций, находящихся в федеральной собственности и передаваемых в залог в 1995 г." установлено (п.1), что право реализации акций, переданных в залог, возникает у комиссионера с 1.09.1996 г.

Совместное рассмотрение договора о залоге акций, находящихся в федеральной собственности, между Российской Федерацией (Госкомимуществом РФ) и ОНЭКСИМбанком от 22.11.1995 г. № 01-2/2688 с дополнением от 21.12.1995 г. № 01-2/2817, договора комиссии между РФФИ и Финансово-инвестиционной компанией "МФК-Московские партнеры" от 22.11.1995 г. № 1-11-2/772 и договора об уступке права на заключение договора комиссии между ОНЭКСИМбанком и Финансово-инвестиционной компанией "МФК-Московские партнеры" от 20.11.1995 г. (б/№) показывает, что возвращение залога залогодержателем предусмотрено не было. Погашение кредита, согласно Договору кредита (ст.6) и Договору комиссии (ст.3.1.6), предусматривается за счет продажи предмета залога. Срок возвращения кредита устанавливается по реализации предмета залога.

В Федеральном законе "О федеральном бюджете РФ на 1996 г.", подписанном Президентом РФ 31.12.1995 г., не было предусмотрено средств на возврат кредитов, полученных в ходе проведения залоговых аукционов в 1995 г.

Таким образом, при передаче 38% акций РАО "Норильский никель" в залог их продажа была предопределена, и 5.08.1997 г. указанный пакет продан на коммерческом конкурсе.

Однако Указ Президента РФ от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" предусматривает запрет досрочной продажи закрепленных в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат

досрочной продаже", изданного во исполнение Указа Президента от 11.05.1995 г. № 478, переданный в залог 38-процентный пакет акций РАО "Норильский никель" не подлежит досрочной продаже. В упомянутый перечень он включен под № 422.

Таким образом, включение Госкомимуществом России 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности, в перечень пакетов, выставляемых на залоговые аукционы, и организация его последующей продажи на коммерческом конкурсе грубо нарушают требования Указа Президента РФ от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" и постановления Правительства РФ от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже" Этими документами продажа акций 38% акций РАО "Норильский никель" запрещена до сентября 1998 г.

Распоряжение Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365-р нарушает также требование Указа Президента РФ от 30.09.1995 г. № 986 "О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями", который устанавливает (п. 1), что "решения Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, организаций и учреждений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями, в т. ч. о передаче акций в залог и ином их обременении, принимаются на основании указов Президента РФ, определяющих сроки и формы управления или распоряжения конкретными акциями".

3. Сделка, совершенная по результатам аукциона по передаче в залог 38% акций РАО "Норильский никель", по существу являлась притворной.

Участниками залогового аукциона и их гарантами являлись три юридических лица, попеременно выступавшие то в роли участников аукциона, то в роли их гарантов. Это позволяло им предварительно согласовывать и координировать свои действия<sup>13</sup> в целях приобретения конкурсного пакета акций по возможно низкой цене. Результаты аукциона подтвердили это: пакет акций был передан победи-

<sup>13</sup> ОНЭКСИМбанк и АКБ "Международная финансовая корпорация" объединены в единую финансовую группу "ОНЭКСИМбанк - МФК". На пресс-конференции, проведенной 9.07.1997 г. МФК и Ренессанс Капитал объявили о своем слиянии. Председателем совета директоров объединенного банка должен стать В. Потанин, а президентом - Б. Йордан (Деловой мир от 10.07.1997 г. № 104).



телю по цене, на 0,05% превышающей стартовую (согласно Кредитному договору от 20.11.1995 г. № 2-КЗ участниками аукциона на право заключения договоров кредита, залога акций РАО "Норильский никель", находящихся в федеральной собственности, и комиссии были АКБ "Международная финансовая корпорация" (гарант - ОНЭКСИМбанк), ООО "Реола" (гарант - АКБ "Международная финансовая корпорация") и ОНЭКСИМбанк (гарант - АКБ "Международная финансовая корпорация").

4. Как следует из протокола организационного заседания комиссии по проведению аукционов на право заключения договоров кредита, залога и комиссии<sup>14</sup> находящихся в федеральной собственности акций, состоявшегося 3.10.1995 г. под председательством А. Р. Коха, президент ОНЭКСИМбанка О. В. Потанин предложил определить стартовую цену лотов в размере 50% от действующих рыночных цен.

Представитель Российского фонда федерального имущества (РФФИ) В. В. Соколов уточнил, что стартовая цена лота существенно зависит от величины пакета и финансового состояния конкретного акционерного общества. Поэтому цены должны определяться индивидуально для каждого предприятия. На этом, согласно протоколу, обсуждение было прекращено.

Со своей стороны генеральный директор РАО "Норильский никель" А. В. Филатов в письме от 19.09.1995 г. № РАО/333 на имя заместителя председателя Госкомимущества России А. Р. Коха предложил выставить на аукцион лишь 15-процентный пакет акций РАО при стартовой цене лота 220 млн долларов.

На проведенном 17.11.1995 г. аукционе стартовая цена 38-процентного пакета акций РАО "Норильский никель" была установлена в 170 млн долларов. По итогам аукциона пакет был передан в залог победителю - коммерческому ОНЭКСИМбанку с превышением стартовой цены на 100 тыс. долл. Ничтожность полученной суммы ясна из ее сравнения с чистой годовой прибылью лишь одного дочернего общества РАО "Норильский никель" - АО "Норильский горно-металлургический комбинат", которая в 1995г. составила 784,2 млн долл.

Установление крайне низкой стартовой цены лота и передача 38-процентного пакета акций РАО "Норильский никель" в залог по цене, незначительно отличающейся от стартовой, свидетельствуют о практическом отсутствии аукциона. При передаче 38-процентного пакета акций РАО "Норильский никель" Правительство РФ и его полномочный представитель - Госкомимущество России руководствовались не требованиями Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889, а интереса-

ми ОНЭКСИМбанка. Подобное пренебрежение интересами государства и федерального бюджета в угоду интересам коммерческого банка должно было бы явиться предметом рассмотрения правоохранительных органов. Однако на информацию, направленную в Генеральную прокуратуру письмом от 26.08.1996 г. № 02-402/04, Счетная палата Российской Федерации ответа не получила.

5. Победитель аукциона ОНЭКСИМбанк за полученный в залог 38-процентный пакет акций РАО "Норильский никель" предоставил Правительству Российской Федерации кредит в 170,1 млн долл. Согласно договору кредита от 20.11.1995 г. № 2-КЗ кредит в сумме 771,743 млрд руб. переведен ОНЭКСИМбанком 27.11.1995 г. на заблокированный счет Минфина России в том же ОНЭКСИМбанке, а 28.11.1995 г. указанная сумма была переведена на счет № 100444 в ОПЕРУ ЦБР<sup>15</sup>.

Указ Президента РФ от 31.08.1995 г. № 889 (приложение 4) устанавливает следующий порядок распределения средств, полученных Правительством Российской Федерации в виде кредитов под залог акций, закрепленных в федеральной собственности: местные бюджеты - 5%; бюджеты республик, краев, областей - 15%; федеральный бюджет - 80%.

На момент проверки 15% этих средств (115,8 млрд руб.), предусмотренные Красноярскому краю, в его бюджет не поступили<sup>16</sup>. Таким образом, не выполнены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (приложение 4) о направлении 15% средств, полученных Правительством Российской Федерации в виде кредитов под залог акций РАО "Норильский никель" (115,8 млрд руб.), в бюджет Красноярского края.

6. Наделение в соответствии с п. 8 Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (в редакции Указа Президента РФ от 2.11.1995 г. № 1067), залогодержателя акций, находящихся в федеральной собственности, правами их номинального держателя, противоречит Закону РФ "О рынке ценных бумаг" (п.2 ст.8), т. к. в этой роли могут выступать только профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Это также не укладывается в общую систему профессиональных участников рынка ценных бумаг, в которую включаются и коммерческие банки. Согласно п.7 Указа Президента Российской Федерации от 27.10.1993 г. № 1769 "О мерах по обеспечению прав акционеров" номинальными держателями акций могут выступать банки, совершающие сделки с акциями от имени и по поручению акционерного общества и/или акционера. В данном случае ОНЭКСИМбанк выступает в качестве залогодержателя

<sup>15</sup> Платежное поручение № 001 от 28.11.1995 г.

<sup>16</sup> Письмо Главного финансового управления Администрации Красноярского края от 27.03.1997 г. № 03-29/556.

<sup>14</sup> Протокол заседания комиссии от 3.10.1995 г. в Госкомимуществе России.



акций РАО "Норильский никель" и такие сделки с акциями последнего совершать не может. ОН-ЭКСИМбанк не может совершать сделки с акциями и через депозитарий, хотя его право определения депозитария предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889.

Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 противоречит п. 2 ст. 8 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" в части признания ОН-ЭКСИМбанка номинальным держателем акций РАО "Норильский никель".

### *8.3. Соответствие порядка организации и проведения торгов по продаже 38% акций РАО "Норильский никель" действующему законодательству*

Коммерческий конкурс с инвестиционными условиями по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и находящихся в залоге у ОН-ЭКСИМбанка, проведен 5.08.1997 г.

Продавец (Комиссионер) - частная компания "МФК-Московские партнеры".

Участники конкурса: ЗАО "Свифт лтд" и ЗАО "НПК - Передовые промышленные технологии".

Стартовая цена пакета акций - 986,8 млрд рублей (170,1 млн долл.).

Победитель конкурса - ЗАО "Свифт лтд".

Сумма, внесенная победителем, составила 3601,3 млрд руб. (620,8 млн долл. США), в т. ч. 2140 млрд руб. (300 млн долл. и 400 млрд руб.) составляют инвестиции. Из 1461,4 млрд руб., полученных от продажи пакета, 819,2 млрд пошли на погашение долга Российской Федерации перед кредитором и 449,5 млрд (70% суммы, превышающей размеры обязательств Российской Федерации по Кредитному договору от реализации пакета акций) поступило в федеральный бюджет.

1. Объявленные Комиссионером торги по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности и переданных в залог ОНЭКСИМбанку, противоречат Указу Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. № 478 "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации" и принятому в его развитие постановлению Правительства Российской Федерации от 18.09.1995 г. № 949 "Об утверждении перечня акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне ак-

ционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже", утверждающим соответствующий перечень предприятий, в числе которых под № 422 указан пакет акций РАО "Норильский никель". Согласно постановлению продажа пакета могла быть осуществлена не ранее 18.09.1998 г..

2. Выбранный Комиссионером способ продажи 5.08.1997 г. на торгах 38% акций РАО "Норильский никель" (РАО) противоречит действующему законодательству Российской Федерации, его результаты не влекут правовых последствий и сделка, заключенная по результатам торгов, ничтожна. Договор купли-продажи, заключенный с лицом, выигравшим торги, как и сами торги, согласно статье 168 ГК РФ должны быть признаны судом недействительными.

В соответствии с договором о залоге от 22.11.1995 г. № 01-2/2688, заключенным Российской Федерацией в лице Госкомимущества России (Залогодатель) и ОНЭКСИМбанком (Залогодержатель) предметом залога является пакет из 47879968 обыкновенных акций (38% уставного капитала РАО "Норильский никель") с номинальной стоимостью одной акции 250 руб.

В соответствии с обязательными условиями Договора комиссии, типовая форма которого утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.08.95 № 889, представителем продавца указанного пакета акций выступает ЗАО "МФК-Московские партнеры" (Комиссионер), которое вправе осуществить продажу пакета акций РАО "Норильский никель" любым из способов, предусмотренных законодательством о приватизации, кроме инвестиционных торгов.

Основными положениями государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1.07.1994 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 24.07.1997 г. № 1535, разрешенными способами приватизации является продажа акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации:

- работникам предприятий и приравненным к ним лицам по закрытой подписке в соответствии с предусмотренными льготами;

- по инвестиционному конкурсу;

- по коммерческому конкурсу;

- на аукционе;

- на специализированном аукционе по продаже акций.

Согласно объявлению, опубликованному в бюллетене Российского фонда федерального имущества "Реформа" от 4.07.1997 г. № 31 (266), продажа указанного выше пакета из 38% акций РАО



“Норильский никель” осуществляется по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями.

Впервые в российском законодательстве о приватизации этот способ приватизации как самостоятельный введен Федеральным законом от 28.07.1997 г. № 123-ФЗ “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации”. В действующую практику он введен распоряжением Госкомимущества России (ГКИ РФ) от 8.01.93 г. № 1760 “О привлечении инвестиций в развитие приватизируемых предприятий”, не зарегистрировано Минюстом России. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. № 763, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

3. Способ продажи федерального имущества путем передачи в залог с последующей продажей на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями законодательством о приватизации не предусмотрен. Поэтому торги по продаже 38% акций РАО “Норильский никель” должны были осуществляться в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ), а содержание извещения о проведении торгов должно регламентироваться нормами ГК РФ (ст. 447- 449).

3.1. Извещение о проведении коммерческого конкурса с инвестиционными условиями, опубликованное в бюллетене РФФИ от 4.07.1997 г. № 31 (266), устанавливает, что прием заявок осуществляется с 22 июля по 1 августа 1997 г., что не соответствует требованиям ст. 448 (п. 2) об опубликовании извещения не менее чем за тридцать дней до проведения торгов.

3.2. Согласно извещению для участия в объявленном конкурсе каждый из заявителей обязан внести задаток в размере 13160721 ЭКЮ (примерно 10% стартовой цены).

Извещением предусмотрено также дополнительное обязательное условие для участия в конкурсе: каждый из заявителей обязан депонировать на счетах Комиссионера средства близкие к стартовой цене продаваемого пакета акций,<sup>17</sup> а на счетах Эмитента средства в размере объявленных инвестиций<sup>18</sup>.

ГК РФ (ст. 448, п. 4) установлено, что участники торгов вносят задаток в размере, сроки и порядке, указанном в извещении о проведении торгов. При заключении договора с лицом, выигравшим торги, сумма внесенного им задатка засчитывается в

счет исполнения обязательств по заключенному договору.

Временное положение о приватизации по конкурсу, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 29.01.1992 г. №66<sup>19</sup>, строго регламентирует содержание извещения о конкурсе - в частности, что участник должен вносить только залог в размере 10% от стартовой цены объекта приватизации.

В п. 2.8 Временного положения установлены условия продажи объекта по конкурсу, которые являются исчерпывающими. При этом предварительное депонирование каких-либо денежных средств им не предусмотрено.

Из пункта 7 Обязательных условий договора комиссии (приложение №3 к Указу Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889) следует, что заявки на участие в торгах должны быть обеспечены только задатком в установленном размере. При этом размер задатка должен устанавливаться нормативными актами.

Поэтому “задепонированные” для участия в конкурсе денежные средства по всем определенным Гражданским кодексом РФ признакам являются задатком.

Внесение 100 процентов задатка в счет приобретаемых по итогам конкурса, а также 100 процентов задатка в счет предусмотренных конкурсом инвестиций прямо противоречит пункту 3.1. Временного положения о приватизации по конкурсу.

Таким образом, вопреки действующему законодательству Российской Федерации Комиссионер установил условием участия в конкурсе предварительное депонирование средств в размере, близком к полной стоимости предмета торгов.

3.3. В извещении отсутствовали порядок предварительного ознакомления участников конкурса с предметом торгов, регламентация вопросов, связанных с обеспечением сохранности обязательств к внесению средств покупателей (в частности, не были опубликованы и не предоставлялись участникам для ознакомления документы о финансовом состоянии организаций, на счета которых вносились предварительные платежи, их задолженность перед государственным бюджетом, величина ликвидных активов и т. п.), не были установлены процедуры приобретения претендентами статуса участника конкурса и оформления прав собственности на продаваемые акции.

Результаты проверки подтвердили, что оба участника, допущенные Комиссионером к участию в конкурсе, как и сам Комиссионер, аффилированы ОНЭКСИМбанку и АКБ “МФК” (через который

<sup>17</sup> Стартовая цена 131607921 ЭКЮ; сумма, предложенная к внесению, - 118 447130 ЭКЮ.

<sup>18</sup> 300 млн долл. США и 400 млрд руб.

<sup>19</sup> Приложение № 5, Временное положение о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации по конкурсу, п.2.11.



осуществлялись расчеты по сделке), и проданный пакет акций приобретен победителем на средства ОНЭКСИМбанка и аффилированных ему лиц.

В результате нарушены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.07.1995 г. № 889 (п.7) о необходимости при проведении продаж соблюдения принципов конкурентности и публичности, обеспечения условий свободного и равного доступа всех желающих к участию в конкурсе.

4. Комиссионером не выполнены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и Договора комиссии от 21.11.1995 г. №1-11-2/772 в части осуществления предпродажной подготовки акций, обеспечивающей повышение их продажной цены.

Упомянутые Указ Президента Российской Федерации<sup>20</sup> и Договор комиссии<sup>21</sup> между РФФИ (Комитент) и "МФК-Московские партнеры" (Комиссионер) устанавливают, что Комиссионер обязан осуществлять предпродажную подготовку акций, обеспечивающую повышение их продажной цены, и осуществлять их продажу на условиях, наиболее выгодных Комитенту (Российской Федерации). Однако эти требования при проведении конкурса Комиссионером выполнены не были<sup>22</sup>.

Конкурсу не была обеспечена информационная открытость. Извещение о проведении конкурса было размещено только в бюллетене РФФИ "Реформа" от 4.07.1997 года № 31 (266), не поступающим в розничную продажу и не рассылаемом по подписке, т. е. в издании, практически недоступном ни российским, ни иностранным потенциальным инвесторам. В иностранной прессе извещение также не размещалось.

Не были использованы другие способы информации потенциальных претендентов на покупку - телевидение, радио, пресс-конференции, подготовка и распространение аналитических материалов о деятельности РАО "Норильский никель" и ее дочерних структур, включая результаты и динамику финансово-хозяйственной деятельности, не организована рекламная компания в стране и за рубежом. Иными словами, не была осуществлена предусмотренная действующими актами предпродажная подготовка, обеспечивающая повышение продажной цены акций.

5. При определении Комиссионером начальной цены 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности, нарушены требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 в части обязанности

Комиссионера осуществить продажу акций на условиях, наиболее выгодных Комитенту.

Указ Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. (п.6) обязывает продавца устанавливать начальную цену не ниже цены, определяемой по "Временной методике определения начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации", утвержденной постановлением Правительства РФ от 21.07.1995 г. № 6-739.

Методика определения начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, установлена в соответствии с пунктом 5 Положения о Федеральной комиссии по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации при Правительстве Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.05.1995 г. № 478, и в соответствии с пунктом 3.5 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1.07.1994 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22.07.1995 г. №1535.

Целью данной методики является установление способа расчета начальной цены продажи акций акционерных обществ (далее - начальная цена), созданных в процессе приватизации. Методика позволяет Продавцу учесть сведения о продажах, предшествующих моменту объявления конкурса, аукциона, увеличение стоимости основных фондов предприятия, отраслевые и региональные особенности конъюнктуры рынка. Продавец устанавливает рассчитанную по данной Временной методике начальную цену в качестве стартовой цены акций (пакета акций) для проведения торгов по конкурсу, на аукционе.

Расчет начальной цены осуществляется Продавцом. Установленная в соответствии с данной методикой начальная цена указывается в информационном сообщении о продаже в соответствии с законодательством о приватизации.

Объявленная начальная цена 38% акций на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями составляет 131607921 ЭКЮ.

Между тем, начальная цена пакета в 47879968 акций, определяемая по методике, обязывающей продавца учитывать показатель конъюнктуры рынка, который рассчитывается как отношение средневзвешенной величины цены акций (пакета акций), по данным продаж за предшествующие шесть месяцев, в том числе на аукционах, конкурсах, на бирже, сделок купли-продажи на вторичном внебиржевом рынке, к номинальной стоимости акций, должна была иметь следующее значение: в рублях - 1826715361321, в долларах - 329466044, в экю - 277567002 при средних котировках акций с 8.01 по 8.08.1997 г. в рублях - 38 151, 9754 в долларах - 6,6722, в экю - 5, 7971.

<sup>20</sup> Приложение 3 "Обязательные условия договора комиссии", п.3 "Права и обязанности Комиссионера".

<sup>21</sup> Пункты 3.1.1 и 3.1.3.

<sup>22</sup> Проверяющим не представлены документы, свидетельствующие о проведении такой работы.



Таким образом, перечисленные нарушения норм действующего российского законодательства привели к существенному ограничению круга участников конкурса, неправомерному снижению начальной цены, что не позволило продать пакет акций по большей цене, сократив поступления в бюджет.

6. Комиссионером нарушены требования Положения о комиссии по определению начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, утвержденного совместным распоряжением ГКИ РФ и РФФИ от 13.05.1996 г. № 585-р/89.

Положение о комиссии устанавливает, что она создается в качестве постоянно действующего органа с целью повышения эффективности продаж акций приватизированных предприятий на основе учета повышения курсовой стоимости акций и увеличения поступления средств в федеральный бюджет. В числе основных задач Комиссии - утверждение начальной цены акций в соответствии с Временной методикой. Расчет начальной цены продажи акций утверждается по типовой форме, решение Комиссии оформляется протоколом. Комиссионер не представил в Счетную палату Российской Федерации документы, подтверждающие утверждение Комиссией предложенной им начальной цены.

7. Средства, поступающие от приватизации после 1.09.1996 г. (и действующие на момент проведения конкурса), распределяются в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18.09.1996 г. № 1368 "О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации" в следующем порядке: региональные бюджеты - 10%; федеральный бюджет - 71; Госкомимущество России - 1,2; КУГИ, территориальные агентства ГКИ - 4; Федеральный фонд поддержки предпринимательства - 5; Российский фонд федерального имущества - 0,8; региональные фонды имущества - 4; Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров - 2; Специализированный бюджетный фонд для финансового развития инфраструктуры рынка ценных бумаг - 2%. Итого - 100%<sup>23</sup>.

По данным Комиссионера ("МФК-Московские партнеры")<sup>24</sup>, расходы, связанные с проведением конкурса, в основном были обусловлены стоимостью публикации извещения в бюллетене

<sup>23</sup> Установленные Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 8 (приложение № 4) нормативы доходов, поступающих от использования путем передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности, действовали только в отношении средств кредитов, полученных в 1995 году под залог акций, закрепленных в федеральной собственности.

<sup>24</sup> Письмо компании "МФК-Московские партнеры" от 9.10.1997 г. № 445.

"Реформа", составившей 11,6 млн руб. Вознаграждение Комиссионеру составило 192,6 млрд руб. и было выплачено из средств, полученных от реализации пакета.

Выплата комиссионного вознаграждения в размере 30% из средств, полученных от приватизации федеральной собственности, противоречит требованиям Указа Президента Российской Федерации от 22.07.1994 г. № 1535, действовавшего на момент его опубликования, и Указа Президента от 18.09.1996 г. № 1368, действовавшего на моменты проведения конкурса и выплаты вознаграждения.

Оплата услуг представителя продавца при продаже акций, каковым в соответствии с Договором комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772 являлся Комиссионер - "МФК-Московские партнеры", должна была проводиться РФФИ из поступающих ему средств от приватизации.

8. Поступившие в Счетную палату Российской Федерации заявления компании Trans-World Group<sup>25</sup>, ООО "Энерготранспром"<sup>26</sup>, международной юридической фирмы "Mayer, Brown & Platt"<sup>27</sup>, ЗАО "Тайга"<sup>28</sup> содержат определенные претензии к проведению торгов. Среди них следующие:

секретарь конкурсной комиссии Е. В. Золотарева уклонялась от предоставления потенциальному покупателю информации, необходимой для принятия обоснованного решения об участии в конкурсе;

в извещении отсутствовала регламентация вопросов, связанных с обеспечением сохранности средств покупателей, обязательных к внесению на счета АКБ "МФК", РАО "Норильский никель" и Российского фонда федерального имущества для участия в конкурсе;

не были установлены процедуры приобретения претендентами статуса участника конкурса и оформления прав собственности на продаваемые акции;

не были опубликованы и не предоставлялись участникам для ознакомления документы о финансовом состоянии указанных организаций, в частности - их задолженность перед государственным бюджетом, величина ликвидных активов и т. п.;

для участия в конкурсе заявитель обязан был депонировать около 500 млн долларов США на счетах Комиссионера в АКБ "МФК". Однако данные о финансовом состоянии банка опубликованы не были, и отсутствовали гарантии возврата средств в случае его финансового краха.

<sup>25</sup> Заявление компании "Trans-World Group" от 19.07.1997 г. б/№.

<sup>26</sup> Заявление ООО "Энерготранспром", вх. от 8.10.1997 г. № А-1822.

<sup>27</sup> Заявление юридической фирмы "Mayer, Brown & Platt", вх. от 7.10.1997 г. № А-1812.

<sup>28</sup> Заявление ЗАО "Тайга", вх. от 7.10.1997 г. № А-1812.



В силу указанных причин перечисленные выше юридические лица и организации, которые они представляли, не смогли принять участие в конкурсе.

9. Согласно опубликованному извещению условия конкурса предусматривают:

- погашение обязательств Российской Федерации по Кредитному договору от 20.11.1995 г. № 2-КЗ в размере 170,1 млн долл. США;

- получение инвестиций в размере 300 млн долл. США на освоение и ввод в опытно-промышленную эксплуатацию Пеляткинского газоконденсатного месторождения;

- получение инвестиций в размере 200 млрд руб. на финансирование объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в муниципальную собственность г. Норильска;

- получение инвестиций в размере 200 млрд руб. на погашение задолженности предприятий РАО "Норильский никель" перед Пенсионным фондом Российской Федерации.

Все эти условия победителем конкурса выполнены.

Сумма, внесенная победителем, составила 3601,3 млрд руб. (620,8 млн долл. США), в т. ч. 2140 млрд руб. (300 млн долл. и 400 млрд руб.) составляют инвестиции. Из 1461,4 млрд руб., полученных от продажи пакета, 819,2 млрд руб. пошли на погашение долга Российской Федерации перед кредитором и 449,5 млрд руб. (70% суммы, превышающей размеры обязательств Российской Федерации по Кредитному договору от реализации пакета акций) поступило в федеральный бюджет.

Полученные инвестиционные средства поступили на расчетные счета РАО "Норильский никель". Согласно платежным поручениям их расходование Эмитентом произведено в следующем порядке:

- 300 млн долл. США в рублевом эквиваленте с расчетного счета РАО "Норильский никель" в АКБ "МФК" поступили на счет ОНЭКСИМбанка в том АКБ "МФК" (платежное поручение № 1066 от 13.08.1997 г.),

- 110,003 млрд руб. перечислено за АО "Норильский комбинат" с расчетного счета РАО "Норильский никель" в АКБ "МФК" на счет отделения пенсионного фонда Российской Федерации по Красноярскому краю в РКЦ ГУ ЦБ Российской Федерации г. Красноярска;

- документы, подтверждающие целевое расходование 200 млрд руб. на финансирование объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в собственность г. Норильска, на момент проверки РАО "Норильский никель" не представил.

Проверка показала, что оба участника конкурса по продаже 38% акций РАО "Норильский никель" - ЗАО "Свифт лтд." и ЗАО "НПК - Передовые

промышленные технологии" через трех-четырёхзвенную цепочку учредителей аффилированы ОНЭКСИМбанку и АКБ "МФК, и приобретение 38% акций РАО "Норильский никель" закрытым акционерным обществом "Свифт" финансировал ОНЭКСИМбанк<sup>29</sup>.

Таким образом, инвестиции, внесенные победителем конкурса - ЗАО "Свифт", были выплачены из средств, предоставленных ему ОНЭКСИМбанком и в конечном итоге почти полностью вновь возвращены ОНЭКСИМбанку (из 2140 возвращено 1740 млрд рублей). Остальное осталось на счетах РАО "Норильский никель", управляемого ОНЭКСИМбанком. Таким образом, внесенные инвестиции не могли входить в цену проданного пакета.

Особо следует отметить, что контроль государственных органов за исполнением инвестиционной программы не был предусмотрен ни Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (Обязательные условия Договора комиссии), ни Договором комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772, заключенным между Комитентом (РФФИ) и Комиссионером ("МФК - Московские партнеры"). А в Договоре купли-продажи от 15.08.1997 г. № 18/2-2280 предусмотрен контроль только за перечислением сумм инвестиций на счет РАО "Норильский Никель" в АКБ МФК. Контроль за их целевым использованием Договором не предусмотрен.

10. Счетная палата Российской Федерации уже давала заключение о многочисленных нарушениях законодательства при проведении аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии. В частности, о заниженной стартовой цене объектов аукционной продажи и нарушении принципов конкурентности при проведении аукционов. В результате окончательная цена в 170,1 млн долл. США выставленных на залоговый аукцион 38% акций РАО "Норильский Никель", закрепленных в федеральной собственности, превысила стартовую в 170 млн долларов США, значительно заниженную относительно рыночной, на символическую величину в 100 тыс. долл, что составляет 0,06% от стартовой<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Это также подтверждается служебной запиской зам. начальника правового управления ГАК России первому заместителю Комитета В. Е. Цепелику согласно которой (п.4) ЗАО "Свифт лтд." и ОНЭКСИМбанк не являются группой лиц, однако ОНЭКСИМбанк финансирует приобретение ЗАО "Свифт лтд" 51% акций РАО "Норильский никель".

<sup>30</sup> Смотри акт проверки Счетной палатой Российской Федерации соответствия действующему законодательству процедуры передачи в залог акций Российского акционерного общества "Норильский никель" (рассмотрен на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации в конце июля 1997 г.).



Тот же подход был использован федеральными органами приватизации при продаже этого пакета. Продажа осуществлена Госкомимуществом России, Российским фондом федерального имущества в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 18.09.1995 г. № 949 "О перечне акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности страны, закрепленные в федеральной собственности акции которых не подлежат досрочной продаже". В утвержденный этим постановлением перечень предприятий 38% акций РАО "Норильский никель" включено под № 422. Исключение предприятий из этого перечня возможно было только постановлением Правительства Российской Федерации.

В нарушение этого постановления Правительства Российской Федерации распоряжением Госкомимущества России от 25.09.1995 г. № 1365-р 38% акций РАО "Норильский никель" были включены в перечень пакетов акций, предназначенных для передачи в залог в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и подлежащих продаже после 1.09.1996 г. Выбор предприятий для передачи в залог с последующей продажей мог быть осуществлен Госкомимуществом России только из числа предприятий, на приватизацию которых отсутствовали ограничения, установленные Госпрограммой приватизации, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Согласно письму ГКИ РФ от 25.07.1997 г. № М-4811 (п.3), минимальная сумма средств, которую должен внести покупатель пакета акций РАО "Норильский никель", должна быть не ниже 530 млн долл. США. Реально в федеральный бюджет поступило менее 250 млн долл. США.

По оперативным данным РАО "Норильский никель" (Экономические показатели за 1 полугодие) от 30.07.1997 г., выручка от реализации товарной продукции за первое полугодие текущего года составила 1,6 млрд долл. США. Годовая выручка, по прогнозам специалистов, может достичь 4 млрд долл.

Сравнение этой суммы со средствами, вырученными от продажи 38% акций РАО "Норильский никель", дает представление о заниженности последней.

Таким образом, с финансовой точки зрения эта продажа не была эффективна. Расчет цены пакета акций не был проведен Комиссионером по существующей методике определения начальной цены продажи акций, утвержденной Федеральной комиссией по обеспечению формирования доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации. Не были использованы способы оценки пакетов акций акционерных обществ на основании применения

методов предприятий-аналогов и дисконтированных денежных потоков, не учтены фактические рыночные котировки акций, цены предшествующих продаж этих акций в процессе приватизации и динамика их изменения, а также сведения о цене продажи акций предприятий-аналогов.

11. Победителем конкурса признано ЗАО "Свифт лтд", предложившее цену пакета акций в размере 236180000 ЭКЮ<sup>31</sup>.

Согласно имеющейся информации, ЗАО "Свифт лтд" не использовало в указанной сделке собственные средства (уставный, резервный капитал, прибыль и прочие), а исключительно заемные и иные, приравненные к ним средства.

Приобретение пакета акций было осуществлено за счет:

• кредитов:

- АКБ "МФК" - в размере 296 млрд руб.,

- ОНЭКСИМбанка - в размере 510,136 млрд

руб.

• средств, полученных по договорам займа от других организаций:

- ЗАО "Славинвест"<sup>32</sup> - в размере 632 млрд руб.,

- ЗАО "КМ Инвест"<sup>33</sup> - в размере 33,5 млрд руб.

Итого: 1471,636 млрд руб.

Средства на инвестиции в размере 2 163,592 млрд руб. были получены от реализации векселей.

Решение о привлечении средств в указанных объемах и их перечисленных источников принято общим собранием акционеров ЗАО "Свифт лтд"<sup>34</sup>.

По информации, полученной от ЗАО "Свифт лтд"<sup>35</sup>, средств из федерального и других бюджетов в виде ссуд, кредитов, депозитов и прочего Общество не получало, льгот по платежам в бюджет в 1996 - 1997 гг. и просроченной задолженности в бюджет и внебюджетные фонды по состоянию на 1.07.1997 г. не имело.

<sup>31</sup> Протокол заседания конкурсной комиссии от 5.08.1997 г. № 3.

<sup>32</sup> Через многозвенную цепочку аффилирован ОНЭКСИМбанку и АКБ "МФК". Директором предшественника ЗАО "Славинвест" являлся М. Д. Прохоров, он же в настоящее время президент АКБ "МФК".

<sup>33</sup> Через многозвенную цепочку аффилирован ОНЭКСИМбанку и АКБ "МФК". Генеральным директором ЗАО "КМ Инвест" и ЗАО "Свифт лтд." является одно и то же физическое лицо Е. И. Барбашева. При этом АОЗТ "Свифт" (один из предшественников ЗАО "Свифт лтд") является одним из учредителей АКБ "МФК", который в свою очередь является одним из учредителей ОНЭКСИМбанка.

<sup>34</sup> Протоколы от 28.07.1997 г. № 3а/97, от 28.07.1997 г. № 3б/97, от 30.07.1997 г. № 3/97.

<sup>35</sup> Письмо ЗАО "Свифт лтд" от 3.10.1997 г. б/№.



Победитель конкурса в своих письмах от 3.10.1997 и от 9.10.1997 г. б/№ отказался представить Счетной палате РФ<sup>36</sup> информацию и документы, необходимые для проверки источников происхождения денежных средств, использованных на приобретение акций<sup>37</sup>.

В связи с отказом в представлении информации и первичной документации направлено письмо в Генпрокуратуру России<sup>38</sup> о необходимости принятия мер по выполнению требований Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации".

12. Российский фонд федерального имущества фактически самоустранился от выполнения функций продавца в данной сделке, делегировал их своему представителю и не обеспечил контроля за выполнением Комиссионером принятых на себя обязательств.

В результате Российским фондом федерального имущества нарушены:

12.1. Требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и условия Договора комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772 в части осуществления Комиссионером за свой счет предпродажной подготовки акций, обеспечивающей повышение их продажной цены, осуществления продажи акций на условиях, наиболее выгодных Российской Федерации (начальная цена предложенного к продаже пакета акций РАО "Норильский никель" определена Комиссионером значительно ниже его реальной рыночной стоимости), соблюдении при проведении продаж принципов конкурентности и публичности. Комиссионеру было выплачено 192,651 млрд руб. из средств, полученных от реализации пакета акций (при реальных затратах на организацию и проведение конкурса не более 15 млн рублей).

12.2. Положение о Фонде, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1993 г. № 2173, в части обеспечения потенциальным покупателям беспрепятственного доступа к участию в конкурсе.

12.3. Требования Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 и условия

Договора комиссии от 21.11.1995 г. № 1-11-2/772 об обязанности Комиссионера представить Комитенту в 10-дневный срок после продажи акций полный отчет о произведенной продаже акций с приложением к нему копий всех сопровождающих и оформляющих сделку документов. На запрос Счетной палаты Российской Федерации РФФИ сообщил, что продавцом пакета является Комиссионер, которому предоставлены права и обязанности продавца, и поэтому РФФИ не располагает никакими сопровождающими и оформляющими сделку первичными документами.

В связи с этим Счетной палатой Российской Федерации направлено письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, т. к. в соответствии с Положением о порядке декларирования источников денежных средств (п.7), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206, его должностные лица несут ответственность за нанесения ущерба федеральному бюджету при продажах федерального имущества.

12.4. При подведении итогов торгов не осуществлялся контроль за законностью происхождения средств, используемых при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности.

Этот контроль регламентирован Положением о порядке декларирования источников денежных средств (Положение), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206. Положение (п. 2) предусматривает представление и регистрацию справки об источниках средств, используемых в сделке приватизации в территориальных налоговых органах.

Лицу, намеревающемуся приобрести объект приватизации, налоговым органом выдается извещение о регистрации справки. Согласно Положению справки, зарегистрированные территориальными налоговыми органами, представляются в государственные органы, уполномоченные совершать сделки приватизации, при заключении договора о приобретении имущества, долей (паев), акций приватизируемых предприятий (акционерных обществ). При оплате по сделкам приватизации в рассрочку справки об источниках денежных средств, использованных юридическими лицами для полной оплаты стоимости объекта приватизации, представляются одновременно с фактическими выплатами, а в случае, если рассрочка предоставлена не более чем на 3 месяца, - при внесении итогового платежа (п.3).

Итоговый платеж за акции победителем торгов - ЗАО "Свифт лтд" произведен платежным поручением от 13.08.1997 г. № 112 и проведен банком 14.08.1997 г.

ЗАО "Свифт лтд" не представило в Счетную палату<sup>39</sup> копию справки об источниках средств, ис-

<sup>36</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации в адрес ЗАО "Свифт" 2.10.1997 г. № 04-501.

<sup>37</sup> Копии договоров с банками и другими организациями, первичных платежных и иных документов о привлечении кредитов и иных заемных денежных средств для осуществления расчетов согласно условиям конкурса, отчет о выполнении условий займов; копии первичных документов, подтверждающих движение средств по действующим и закрытым рублевым и валютным счетам за период с 1.04.1997 г. по 30.09.1997 г. и др. Представлена только оборотная ведомость по балансовым счетам 51,52,57 за период с 1.07 по 20.08.1997 г..

<sup>38</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 14.10.1997 г. № 04-543.

<sup>39</sup> Запрос Счетной палаты РФ от 2.10.1997 г. № 04-501.



пользуемых в данной сделке, зарегистрированной в территориальном налоговом органе, а также копию извещения о ее регистрации.

Согласно российскому законодательству о приватизации единственным государственным учреждением, являющимся продавцом федерального имущества, определен Российский фонд федерального имущества. Поэтому именно РФФИ должен контролировать наличие у участников торгов справок об источниках средств, используемых в сделке приватизации, заверенных в установленном порядке и извещение о регистрации справки. Однако на запрос Счетной палаты Российской Федерации РФФИ ответил, что копии указанных документов у него отсутствуют и никакой информацией по этому вопросу он не располагает.

Положением (п.7) предусмотрена ответственность должностных лиц государственных органов, уполномоченных совершать сделки приватизации, за оформление договоров о приобретении объектов приватизации без предоставления покупателями справок. Это в очередной раз свидетельствует о невыполнении РФФИ возложенных на него функций, и его должностные лица, подписавшие договор с представителем, должны быть привлечены к ответственности в полном соответствии с Положением о порядке декларирования источников денежных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206.

И, наконец, организация и проведение продажи пакета акций стратегически важного для российской экономики предприятия с объемом годового дохода от реализации товарной продукции около 4 млрд долл не была поставлена Российским фондом федерального имущества под контроль правоохранительных органов. Это привело к многочисленным нарушениям при проведении конкурса, незначительной цене, полученной Российской Федерацией по итогам его продажи, и обогащению представителей частного капитала за счет федерального бюджета.

13. В нарушение требований Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" и Положения о порядке декларирования источников денежных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. №206, МВД России, ФСБ России и Госналогслужба России уклонились от проверки достоверности сведений, указанных в справках об источниках средств, используемых покупателями в сделках приватизации, а также законности источников происхождения средств, использованных ими при совершении расчетов по сделкам приватизации. Правительство Российской Федерации не осуществляет контроль за выполнением указанного выше положения.

Согласно Положению о порядке декларирования источников денежных средств (п.5), утвержденному постановлением Правительства Российской

Федерации от 28.02.1995 г. № 206 проверка достоверности сведений, указанных в справках об источниках средств, используемых в сделке приватизации, а также законности их происхождения, осуществляется налоговыми органами, правоохранительными органами и Федеральной службой безопасности РФ. Соответствующие письма с просьбой проверить достоверность сведений, указанных в справках покупателями, участвовавшими в продаже, законность источников происхождения средств, использованных ими при осуществлении предварительных платежей и платежей по заключенным сделкам, а также, согласно постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации своевременность поступления в федеральный бюджет средств, полученных от реализации акций, закрепленных в федеральной собственности, направлены в МВД России<sup>40</sup>, Государственную налоговую службу Российской Федерации<sup>41</sup>, Федеральную службу безопасности Российской Федерации<sup>42</sup>, Федеральную службу налоговой полиции Российской Федерации<sup>43</sup>.

МВД России сообщило Счетной палате Российской Федерации, что запрашиваемая информация может быть получена только в рамках уголовного дела, т. к. для вынесения подобных заключений необходимо взаимодействие с правоохранительными органами других стран<sup>44</sup>. В МВД России направлен повторный запрос<sup>45</sup>.

Госналогслужба России ответила<sup>46</sup>, что по договору купли-продажи задолженности перед федеральным бюджетом покупатель не имеет. Что же касается проверки указанных в справках сведений, то она готова участвовать в этой работе в составе рабочей группы. Не были даны ответы и на все остальные вопросы.

По сообщению Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, проверка достоверности сведений, указанных в справках покупателей, и контроль за своевременностью поступления в федеральный бюджет средств, полученных от реализации акций, находятся в компетенции Госналогслужбы России. Предложены два сотрудника Службы в качестве экспертов по анализу и проверке соот-

<sup>40</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-493.

<sup>41</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-489.

<sup>42</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-494.

<sup>43</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 29.09.1997 г. № 04-495.

<sup>44</sup> Письмо МВД России от 7.10.1997 г. № У1 3850.

<sup>45</sup> Письмо Счетной палаты РФ от 13.10.1997 г. № 04-540.

<sup>46</sup> Письмо Госналогслужбы от 8.10.1997 г. № ВК-2 - 10/704.



ветствия законодательству РФ порядка, условий, результатов и последствий проведенной продажи.

ФСБ России в своем ответе на обращение Счетной палаты Российской Федерации под грифом «секретно» привела обзор нормативных документов, определяющих проведение залоговых аукционов 1995 г. и продаж 1997 г. и опубликованных в открытой печати. Служба уклонилась от исполнения обязанностей, возложенных на нее постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. № 206, неосновательно полагая, что контроль достоверности сведений, указанных в справках о средствах, используемых в сделке приватизации, а также законности источников их происхождения находится в сфере гражданско-правовых отношений и в законодательном порядке возложено на Мингосимущество Российской Федерации и Росский фонд федерального имущества.

Таким образом, результаты проверки свидетельствуют о несоответствии законодательству Российской Федерации как всего процесса приватизации концерна "Норильский никель", так и его заключительного этапа - торгов по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", находившихся в федеральной собственности.

#### 9. Предложения

1. Предложить Генеральной прокуратуре Российской Федерации предъявить в установленном законом порядке требования о применении последствий недействительности ничтожной сделки, заключенной по результатам проведенного коммерческого конкурса с инвестиционными условиями по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности.

2. Направить представление Председателю Правительству Российской Федерации для принятия мер по устранению выявленных нарушений действующего законодательства, возмещению причиненного государству ущерба и привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности, в части:

2.1. Выполнения требования Указа Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. №1017 и восстановления в федеральной собственности 51% акций РАО "Норильский никель".

2.2. Восстановления в составе совета директоров РАО "Норильский никель" института представителей государства, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 30.06.1993 г. №1017 и численно пропорционального объему пакета акций РАО, закрепленному в федеральной собственности.

2.3. Продления срока пребывания в залоге у ОНЭКСИМбанка 38% акций РАО "Норильский никель" до 2000 года и передачи их в доверительное управление в порядке, предусмотренном Указом Президента РФ от 9.12.1996 г. №1660.

2.4. Направления во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31.08.1995 г. № 889 (приложение 4) в бюджет Красноярского края 15% средств, полученных им в виде кредитов под залог акций РАО "Норильский никель" (115,8 млрд руб.) и проиндексированных с учетом инфляции.

2.5. Применения мер дисциплинарного воздействия к руководителям федеральных органов исполнительной власти за невыполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 28.02.1995 г. №206.

2.6. Ускорения разработки и утверждения нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 123-ФЗ, способствующих его практической реализации, в частности, Порядка проведения коммерческого конкурса, уделив особое внимание следующим вопросам:

- ограничения на введение в состав конкурсной комиссии лиц, связанных между собой организационно, а также финансово-хозяйственной или иной однородной деятельностью;

- детальной регламентации содержания извещения о проведении торгов, в том числе:

- максимальному размеру задатка и запрету на все иные платежи Комиссионеру, Эмитенту или иному лицу, имеющему отношение к торгам;

- нормированию вопросов, связанных с обеспечением сохранности средств, вносимых покупателями;

- обязательности опубликования и предоставления для ознакомления участникам торгов документов о надежности финансового состоянии организаций, на счета которых вносятся предварительные платежи, их задолженности перед государственным бюджетом и другими кредиторами, величине ликвидных активов и т.п.;

- порядку предварительного ознакомления участников конкурса с предметом торгов;

- установлению процедуры приобретения претендентами статуса участника конкурса и оформления прав собственности на продаваемые акции;

- гарантиям информационной открытости торгов, предусматривающим обязательную публикацию извещения о проведении конкурса в изданиях, доступных российским и иностранным инвесторам, включая иностранную прессу, использование других средств массовой информации (телевидения, радио), пресс-конференций, подготовку и распространение аналитических материалов по динамике финансово-хозяйственной деятельности продаваемого объекта и т.п.

2.7 Разработке и внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта о государственном регулировании и надзоре за деятельностью приватизированных предприятий, продукция (услуги, товары) которых обеспечивает экономическую и национальную безо-



пасность страны. В проекте следует предусмотреть обязательства этих предприятий перед Российской Федерацией, государственные механизмы регулирования их деятельности, порядок установления квот при продаже произведенной ими продукции за рубеж, ограничения на владение этими предприятиями и на участие в их деятельности иностранного капитала, пути деприватизации в особых условиях.

3. Информировать Президента Российской Федерации:

3.1. О невыполнении Указа Президента Российской Федерации от 30.06. 1997 г. № 1017 в части закрепления не менее 51% голосующих акций РАО "Норильский никель" в федеральной собственности и преобразования дочерних предприятий концерна в дочерние акционерные общества РАО "Норильский никель" как самостоятельных юридических лиц .

3.2. О превышении Госкомимуществом России (распоряжение от 25.09. 1995 г. № 1365-р) предоставленных ему полномочий и нарушении требований Указа Президента Российской Федерации от 30.09.1995 г. № 986 "О порядке принятия решений

об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями" (п.1) в части принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями, в том числе о передаче акций в залог и ином их обременении, которые "принимаются на основании указов Президента Российской Федерации, определяющих сроки и формы управления или распоряжения конкретными акциями".

3.3. О несоответствии Указа Президента Российской Федерации от 31.08. 1995 г. № 889 и принятых в его развитие правовых актов статьям 336 и 338 ГК РФ и статье 8 Федерального закона от 22.04. 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" (в случае необходимости получить соответствующее заключение Конституционного суда Российской Федерации).

3.4. О нарушении действующего законодательства при проведении торгов по продаже 38% акций РАО "Норильский никель", закрепленных в федеральной собственности.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. С. СОКОЛОВ**



*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 1997 года № 40 (111) "О результатах проверки эффективности, целесообразности и соответствия законодательству Российской Федерации продаж находившихся в федеральной собственности акций ОАО "Тюменская нефтяная компания":*

*Утвердить отчет по результатам проверки эффективности, целесообразности и соответствия законодательству Российской Федерации продаж находившихся в федеральной собственности акций ОАО "Тюменская нефтяная компания".*

*Принять к сведению заявление Председателя Счетной палаты Х. М. Кармокова и аудитора Счетной палаты В. С. Соколова об особом мнении.*

*Направить информационное письмо по результатам проверки Президенту Российской Федерации.*

*Направить представление Председателю Правительства Российской Федерации.*

*Направить материалы проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Министерство внутренних дел Российской Федерации с предложением дать правовую оценку действиям, связанным с продажей акций ОАО "Тюменская нефтяная компания".*

*Аудитору Счетной палаты В. С. Соколову довести результаты проверки до средств массовой информации.*

## ОТЧЕТ

### по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи на инвестиционном конкурсе 40% уставного капитала открытого акционерного общества "Тюменская нефтяная компания" (ОАО "ТНК")

#### Основание проверки:

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 сентября 1997 г. № 1668-III ГД и постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 30(101).

#### Цель проверки:

Оценка целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи пакета акций ОАО "Тюменская нефтяная компания" (ОАО "ТНК") на инвестиционном конкурсе, определение происхождения источников денежных средств, использованных при покупке акций ОАО "ТНК", и своевременности поступления средств в федеральный бюджет, обоснованности установления начальной цены и экспертиза организации процедуры продажи.

#### Объекты проверки:

ОАО "ТНК";

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (Министерство государственного имущества Российской Федерации);

Российский фонд федерального имущества;

Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации;

Государственная налоговая служба Российской Федерации;

ЗАО "Новый холдинг".

#### 1. Краткая характеристика ОАО "ТНК"

В состав ОАО "ТНК", согласно сводному плану приватизации ОАО "ТНК", входили 10 предприятий:

- нефтегазодобывающие предприятия ОАО "Нижневартовскнефтегаз", ОАО "Тюменьнефтегаз" с извлекаемыми запасами:

нефти - 1806,9 млн т (категории A+B+C<sub>1</sub>), 675,4 млн т (категории C<sub>2</sub>),

газа - 186,8 млрд куб. м (категории A+B+C<sub>1</sub>), 21,1 млрд куб. м (категории C<sub>2</sub>).

ОАО "ТНК" имеет лицензии на право пользования недрами на 23 месторождениях и 5 поисковых блоках.

- ОАО "Рязанский нефтеперерабатывающий завод" с мощностями, позволяющими переработать 18 млн тонн нефти в год при глубине переработки 54%;



- предприятия нефтепродуктообеспечения пяти регионов России (ОАО "Тюменьнефтепродукт", ОАО "Курскнефтепродукт", ОАО "Рязаньнефтепродукт", ОАО "Калуганефтепродукт", ОАО "Туланефтепродукт"), включающие более 90 нефтебаз с резервной емкостью 714 тыс. м<sup>3</sup>, а также стационарные и передвижные АЗС;

- специализированные предприятия ОАО "СпецУБР" и ОАО "Обьнефтегазгеология".

По состоянию на 1 января 1997 года фонд эксплуатационных скважин ОАО "ТНК" составил 10100 единиц, в том числе дающих продукцию - 5814, а неработающих - 4286, или 42,4%. Последнее превышает этот показатель по Российской Федерации, который на указанную дату составлял 26,3%.

Поставки нефти ОАО "ТНК" по системе магистральных нефтепроводов АК "Транснефть" в 1996 году составили 4271,9 тыс. тонн.

Основным нефтедобывающим предприятием ОАО "ТНК" является ОАО "Нижневартовскнефтегаз", осуществляющее разработку Самотлорского нефтяного месторождения. Остаточные запасы нефти последнего на 1.01.95 г. составляют 1,129 млрд тонн нефти, текущая обводненность по объектам разработки - 91,7%. К концу 1991 года отбор нефти на Самотлорском месторождении из продуктивных пластов составил 1887 млн тонн, или 64% от извлекаемых запасов нефти. С 1991 по 1996 год отмечается уменьшение темпов отбора оставшихся запасов нефти более чем в 2 раза. Самотлорское месторождение федеральным законом включено в перечень месторождений, разрабатываемых на условиях соглашения о разделе продукции.

По данным консолидированного баланса, ОАО "Нижневартовскнефтегаз" в 1996 году получила прибыль в размере 12126 млн рублей. Убытки по результатам финансово-хозяйственной деятельности составили 798243 млн руб. (отвлечение прибыли 810369 млн руб.) Кредиторская задолженность ОАО "Нижневартовскнефтегаз" на начало 1997 года составила 7960823 млн руб. Основная ее часть (48%) приходилась на задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами и составляла на начало 1997 года 3784 млрд рублей.

Структура баланса ОАО "Нижневартовскнефтегаз" неудовлетворительна. Коэффициент текущей ликвидности, определяющий степень покрытия всех обязательств, на 1 января 1997 года имел значение 0,49 при норме 2. Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами в течение последних двух лет при норме 0,1 имеет отрицательное значение (на 1 января 1996 года - -0,35, и на 1 января 1997 года - -0,52).

На ОАО "Рязанский НПЗ" в 1996 году было переработано 4,12 млн тонн нефти, что на 44% ниже уровня 1995 года и составляет 22,8% от его мощности.

ОАО "Рязанский НПЗ" является одним из крупнейших задолжников федерального бюджета. Его задолженность на 1 января 1997 года составила 297 млрд руб., на 1 апреля 1997 года увеличилась до 330,5 млрд руб.

## 2. Учреждение и приватизация ОАО "Тюменская нефтяная компания"

ОАО "ТНК" учреждена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 802 "Об образовании открытого акционерного общества "Тюменская нефтяная компания".

Уставный капитал компании ОАО "ТНК" сформирован путем внесения в него закрепленных в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ: "Нижневартовскнефтегаз" - 38%; "Тюменнефтегаз" - 38%; "Тюменнефтегазстрой" - 20%; "Рязанский НПЗ" - 38%; "Тюменнефтепродукт" - 38%; "Рязаньнефтепродукт" - 38%; "Курскнефтепродукт" - 38%; "Калуганефтепродукт" - 38%; "Туланефтепродукт" - 38% - и подлежащих закреплению в федеральной собственности акций открытого акционерного общества "Обьнефтегазгеология".

45 процентов акций ОАО "ТНК," согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 августа 1995 г. № 802, закреплялось в федеральной собственности на три года (по сентябрь 1998 года) с передачей из их числа по 3,3 процента акций по договору в управление Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам. Закрепление 45 процентов акций ОАО "ТНК" в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 1996 г. № 1333 и постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. № 1415 было продлено до 31 декабря 1998 года.

55 процентов акций ОАО "ТНК", согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 августа 1995 года, подлежало продаже на инвестиционных и коммерческих конкурсах и на аукционах. Из них 15 процентов подлежало продаже на специализированном денежном аукционе и реализации из ФАРПа.

Стоимость пакетов акций, вносимых в уставный капитал ОАО "ТНК," была определена в 7741,459 млн руб. После внесения в уставный капитал ОАО "ТНК" 25,5% ОАО "Обьнефтегазгеология" уставный капитал ОАО "ТНК" составил 7908,221 млн руб. и был разделен на 7908221 обыкновенную акцию номинальной стоимостью 1000 рублей каждая.

По итогам специализированного денежного аукциона, состоявшегося в 1995 году, было осуществлено дробление акций. Цена продажи одной акции (номинал акции - 5 рублей) по итогам специализированного денежного аукциона составила 436,8 рубля (превышение номинала в 87,4 раза).



Инвестиционный конкурс по продаже 40 процентов уставного капитала ОАО "ТНК" был проведен в соответствии со сводным планом приватизации ОАО "ТНК", утвержденным распоряжением Госкомимущества России от 2 октября 1995 г. № 1416-р.

Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин 21 марта 1997 года поручил Госкомимуществу России и Минтопэнерго России провести инвестиционный конкурс после завершения реструктуризации задолженности дочерних компаний ОАО "ТНК". Несмотря на это, до завершения реструктуризации задолженности, 5 июня 1997 года, председатель Госкомимущества России А. Р. Кох утверждает условия и сроки проведения инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО "ТНК" (распоряжения Госкомимущества России от 5 июня 1997 г. № 437-р и от 13 июня 1997 г. № 468-р).

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 11 июня 1997 года принимает постановление "О неотложных мерах по повышению роли государства в регулировании рыночной экономики". Согласно п. 5 указанного постановления, Правительству Российской Федерации и Генеральной прокуратуре Российской Федерации предложено провести полную проверку результатов приватизации на условиях инвестиционных конкурсов и приостановить проведение приватизации на этих условиях до получения результатов проверки.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. И. Скуратов 4 июля 1997 года (письмо № 1-ПГ-84-97) обратился к Президенту Российской Федерации с предложением о поручении Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об отмене инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК", а также распоряжений Госкомимущества России от 5 июня 1997 г. № 437-р и от 13 июня 1997 г. № 468-р.

### 3. Условия проведения инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО "ТНК"

Инвестиционная программа ОАО "ТНК" была утверждена 2 августа 1996 года. Затем 24 марта 1997 года на совещании у председателя совета директоров ОАО "ТНК" Ю. К. Шафраника было принято решение о внесении дополнений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК". Решение по данному вопросу было предложено принять на основе заочного голосования, что не было предусмотрено действующей на тот момент редакцией устава ОАО "ТНК"

На указанном совещании было поручено до 5 апреля 1997 года в том числе подготовить заключение "... о целесообразности стоимости предлагаемого к продаже ..." пакета акций ОАО "ОКБ БН КОННАС". В протоколе же указанного совещания стоимость 51% пакета акций ОАО "ОКБ БН КОННАС"

определена в 35 млн долларов США, что без изменений было включено в Инвестиционную программу ОАО "ТНК".

3 апреля 1997 года решением внеочередного совета директоров ОАО "ТНК" внесены изменения в Инвестиционную программу ОАО "ТНК".

Согласно сообщению о проведении инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО "ТНК" (бюллетень "Реформа", 1997 г., № 27, стр. 13), условия инвестиционного конкурса были согласованы председателем совета директоров ОАО "ТНК" 5 марта 1997 года, то есть до официального решения совета директоров ОАО "ТНК" по данному вопросу, состоявшегося 3 апреля 1997 г.

17 марта 1997 года, т. е. после согласования председателем совета директоров ОАО "ТНК" внесения дополнений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК", в его адрес направляется письмо за подписью генерального директора ОАО "ОКБ БН КОННАС" В. Б. Карташева (одновременно - генерального директора компании "Ренова-инвест", участвующей в обеспечении сделки купли-продажи 40% уставного капитала ОАО "ТНК" на стороне покупателя) с предложением "... о включении в условия инвестиционного конкурса АО "Тюменская нефтяная компания" пункта об обеспечении передачи ОАО "ТНК" прав собственности на пакет акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" в размере более 50% его уставного капитала". Последнее подтверждает наличие предварительных договоренностей руководства Госкомимущества России, ОАО "ТНК" и покупателя, что исходно создало преимущества для юридических лиц, представляющих интересы ЗАО «Новый Холдинг».

Дополнения, внесенные в Инвестиционную программу ОАО "ТНК", состояли в следующем:

приобретение установки первичной переработки нефти АВТ-2, установленной на территории ОАО "Рязанский НПЗ" (минимальный объем инвестиций в 1997 году - 40 млн долларов США);

приобретение пакета акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" в размере не менее 50% его уставного капитала (минимальный объем инвестиций - 35 млн долл. США);

приобретение технологий рентабельной добычи нефти либо прав пользования указанными технологиями (16 патентов Российской Федерации) - минимальный объем инвестиций 15 млн долларов США.

Согласно "Расчету стоимости установки первичной переработки нефти "АВТ-2", отношение стоимости установки к стоимости активов ОАО "ТНК" на 4 апреля 1997 года составляет 52,1%. В соответствии со статьями 78 и 79 Федерального закона "Об акционерных обществах" от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ такая сделка является крупной, и решение о ее совершении должно приниматься общим собранием акционеров ОАО "ТНК". Решение



по данному вопросу общим собранием акционеров ОАО «ТНК» не принималось.

Начальная цена продажи акций ОАО «ТНК» на инвестиционном конкурсе была установлена Российским фондом федерального имущества (РФФИ) в размере 229 рублей за одну акцию номинальной стоимостью 5 рублей (протокол от 13 июня 1997 г. № 23 заседания Комиссии по определению начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации). Таким образом, номинальная стоимость одной акции решением Комиссии была повышена в 45,8 раза. Соответственно цена продажи 40 процентов уставного капитала ОАО «ТНК» определена РФФИ в размере 145 млрд руб.

Участники инвестиционного конкурса были обязаны представить документы, подтверждающие депонирование заявителем денежных средств в рублях в размере 88 млн долл. США, либо документы, подтверждающие наличие у заявителя объектов имущества, имущественных и неимущественных прав, передача которых ОАО «ТНК» предусмотрена Планом-графиком исполнения условий конкурса: установки АВТ-2, установленной на территории Рязанского НПЗ; пакета акций ОАО «ОКБ БН КОННАС» в размере не менее 50% его уставного капитала; ряда патентов Российской Федерации.

Согласно обязательным условиям инвестиционного конкурса, минимальный объем инвестиций составляет 160 млн долларов США.

Победитель инвестиционного конкурса должен в месячный срок с момента заключения договора купли-продажи внести денежными средствами не менее 19,5% от общего объема предложенных им инвестиций на указанный в Договоре купли-продажи акций специальный инвестиционный счет предприятия-эмитента и 0,5% от общего объема предложенных им инвестиций в равных долях на счета РФФИ и Госкомимущества России.

Объем инвестиций, предложенный победителем конкурса, в части, превышающей минимальный объем инвестиций, согласно условиям конкурса, вносится победителем конкурса одновременно в денежной форме в месячный срок с момента заключения соответствующего Договора купли-продажи пакета акций на счет Российского фонда федерального имущества для последующего перечисления в счет погашения задолженности открытого акционерного общества «Рязанский НПЗ» перед федеральным бюджетом.

#### 4. Расхождения в условиях конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО «ТНК» и Договора купли-продажи по его результатам

4.1. По условиям конкурса, объем инвестиций, предложенный победителем конкурса, в части, превышающей минимальный объем инвестиций, вносится победителем конкурса в месячный срок на

счет РФФИ для последующего перечисления в счет погашения задолженности ОАО «Рязанский НПЗ» перед федеральным бюджетом.

Однако в соответствии с п. п. 4.2.1. в), г) Договора купли-продажи пакета акций по инвестиционному конкурсу № 03/7-97 между РФФИ и ЗАО «Новый Холдинг» покупатель принимает на себя обязательство осуществить инвестиции в течении первого месяца, а именно: внести на счет Продавца (РФФИ) соответствующие денежные средства для направления в дальнейшем на указанный Продавцом (РФФИ) специальный счет Эмитента (ОАО «ТНК») для финансирования направлений, определяемых Госкомимуществом России на основании предложений Эмитента.

4.2. Согласно условиям конкурса 19,5% от предложенного объема инвестиций вносится в месячный срок на указанный в Договоре купли-продажи акций специальный инвестиционный счет Эмитента (ОАО «ТНК»). При этом в Договоре купли-продажи специальный инвестиционный счет Эмитента не указан.

#### 5. Проведение инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО «ТНК»

Согласно протоколу заседания конкурсной комиссии по подведению итогов инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО «ТНК» от 18 июля 1997 года участниками конкурса являлись:

1. ООО «Росагронептепродукт» - (юридический адрес - г. Москва, ул. Дубки, 12) зарегистрировано Московской регистрационной палатой (МРП) 12 февраля 1997 года. Уставный капитал - 50 млрд рублей. Учредителем является ТОО «Росмарк» (юридический адрес - г. Москва, ул. Дубки, 12).

Предложенный ООО «Росагронептепродукт» объем инвестиций составил 461 млн долларов США.

2. ООО «Спецагропромсервис» (юридический адрес - г. Москва, Фрунзенская наб., д. 12, стр. 1). Зарегистрировано МРП 14 июня 1997 года. Уставный капитал - 74 млрд рублей. Учредители: ЗАО «Компания «Фаланга» (уставный капитал - 55 млн рублей, руководитель - Д. Л. Кульпин) и ЗАО «Новая компания «Юралс» (уставный капитал - 80 млн рублей), контролируемая фирмой «Юралс-ара» (Бельгия).

Предложенный ООО «Спецагропромсервис» объем инвестиций составил 480 млн долларов США.

3. ООО «Ван-Джуд» (юридический адрес - г. Москва, ул. Лобненская, д. 18, стр. 4). Зарегистрировано МРП (филиал ЮВЗ) 8 мая 1997 года. Уставный капитал - 8,4 млн рублей. Учредители: ООО «Транснефтепродукт» - ЗАО «Вексельный центр Международного промышленного банка».

Предложенный ООО «Ван-Джуд» объем инвестиций составил 377,6 млн долларов.

4. ЗАО «Новый холдинг» (юридический адрес - г. Москва, Б. Саввинский пер., 19). При подведе-



нии итогов конкурса интересы ЗАО "Новый холдинг" представлял Д. Л. Кульпин (он же - руководитель "Inverforth propertis Limited", владевшей с 14 февраля 1997 года патентами, вошедшими в Инвестиционную программу ОАО "ТНК" и дополнительные условия конкурса. Он же - руководитель ООО "Спецагропромсервис" - одного из участников конкурса по продаже акций ОАО "ТНК").

Зарегистрировано МРП 30 июня 1997 года. Уставный капитал - 86 млрд руб. Учредители:

- ЗАО "Разнотранссервис" (уставный капитал - 76 млн руб.). Доля в уставном капитале ЗАО "Новый холдинг" - 50%. Учредителем ЗАО "Разнотранссервис" является АО "Разноимпорт", образованное ООО "Риал" и 162 физическими лицами. АОЗТ "Риал" учреждено ГП ВО "Разноимпорт" и "Атланта Интернешнл ЛТД" (юридический адрес: 48, Олд Бэйлери стрит, Вагетта);

- ООО "Альфа-эко" (уставный капитал - 147,2 млрд рублей) Доля в уставном капитале ЗАО "Новый холдинг" - 50%. Контролируется компанией "Кроун Трейд Энд Файненс Лимитед" - Гибралтар (99,9% уставного капитала ООО "Альфа-эко") и имеет также учредителей-физических лиц: М. Э. Безелянский, А. В. Кузьмичев, М. М. Фридман, Г. Б. Хан, А. В. Шелухин.

Таким образом, ЗАО "Новый холдинг" контролируется иностранными компаниями.

Предложенный ЗАО "Новый холдинг" объем инвестиций составил 810 млн долларов США.

Сроки внесения инвестиций, указанные в конкурсном предложении ЗАО "Новый холдинг", не соответствуют условию инвестиционного конкурса, согласно которому объем инвестиций, предложенный победителем конкурса, в части, превышающей минимальный объем инвестиций, вносится победителем одновременно в денежной форме в месячный срок с момента заключения соответствующего договора купли-продажи пакета акций. Следовательно, в течение одного месяца после заключения договора купли-продажи пакета акций необходимо было внести как минимум 550 млн долларов США, а не 21 млн, как зафиксировано в конкурсном предложении ЗАО "Новый холдинг".

5. ООО "Астра" (юридический адрес - Московская обл., г. Талдом, Юркинское шоссе, д. 2б). Зарегистрировано 24 августа 1996 года постановлением главы местного самоуправления Талдомского района. Уставный капитал - 10 млн рублей. Учредители: АОЗТ "Полимаш" (доля - 5%); ЗАО "Сельта" (доля - 95%).

Предложенный ООО "Астра" объем инвестиций - 603,8 млн долларов.

В связи с проведением инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО "ТНК", Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин поручил Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации

Б. Е. Немцову и бывшему Председателю Госкомимущества России А. Р. Коху (поручение от 2 июля 1997 г. № Пр-1069):

- установить запрет на продажу акций, приобретенных в результате инвестиционного конкурса, до полного выполнения победителем конкурса всех связанных с ним обязательств;

- принять меры по погашению до 1 октября 1997 года задолженности дочерних предприятий ОАО "ТНК" перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

Председатель Российского фонда федерального имущества И. Б. Липкин в письме Правительству Российской Федерации (от 24 июля 1997 г. № ФИ-3/2547) утверждал, что "... приняты все необходимые меры во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 2.07.97 г. № Пр-1069", в том числе и в части запрета на отчуждение акций до полного исполнения покупателем инвестиционных обязательств.

Проведенная Счетной палатой Российской Федерации проверка показывает, что поручение Президента Российской Федерации в части запрета на продажу акций до полного выполнения покупателем инвестиционных обязательств надлежащим образом не исполнено.

Согласно информационному сообщению РФФИ о проведении инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК" ("Реформа" № 27, июнь 1997 год), "право собственности на пакет акций, продаваемый на данном конкурсе, переходит к победителю конкурса при соблюдении требований антимонопольного закона". Следовательно, продажа акций не обусловлена выполнением победителем всех связанных с ним обязательств. РФФИ в нарушение поручения Президента Российской Федерации не внес изменений в извещение о проведении конкурса в части перехода прав собственности на акции ОАО "ТНК" только после выполнения победителем всех инвестиционных обязательств.

Более того, согласно п. 5. 2. Договора купли-продажи пакета акций на инвестиционном конкурсе 24 июля 1997 г. № 03/7-97 между РФФИ и ЗАО "Новый холдинг", покупатель приобретает полномочия собственника до выполнения взятых на себя инвестиционных обязательств, за исключением реорганизации или ликвидации ОАО "ТНК", внесения изменений в устав, определяющих увеличение уставного капитала, а также количества объявленных акций и внесения изменений в устав, изменяющих местонахождение ОАО "ТНК". Таким образом, РФФИ устранился от управления 40% акций ОАО "ТНК" в период выполнения ЗАО "Новый холдинг" инвестиционных обязательств.

Согласно п. 3. 3. указанного Договора купли-продажи акции считаются переданными в собственность покупателя с момента внесения в реестр акционеров ОАО "ТНК". Несмотря на то, что момент



возникновения права собственности на акции ОАО "ТНК" обуславливается осуществлением покупателем инвестиций, а в передаточном распоряжении на списание акций с лицевого счета РФФИ и зачисление на лицевой счет покупателя указано об обременении инвестиционными обязательствами, ЗАО "Новый холдинг" 7 августа 1997 года внесен в реестр акционеров с полномочиями по управлению, голосованию и получению дивидендов. Реестродержатель ОАО "ТНК" - ЗАО "Иркол".

Таким образом, внесение ЗАО "Новый холдинг" в реестр акционеров ОАО "ТНК" произведено в нарушение Договора купли-продажи пакета акций на инвестиционном конкурсе 24 июля 1997 года.

Внесение ЗАО "Новый холдинг" в реестр акционеров ОАО "ТНК" означает, что РФФИ утратил возможность контроля за выполнением инвестиционных обязательств победителем конкурса.

По данным ГНС России, задолженность ОАО "ТНК" по платежам в федеральный бюджет (без пени и штрафов) составила на 1 июля 1997 года 922757 млн рублей, в том числе:

- ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 774602 млн рублей;
- ОАО "Рязанский нефтеперерабатывающий завод" - 148155 млн рублей.

На 1 октября 1997 года задолженность ОАО "ТНК" по платежам в федеральный бюджет составила 753094 млн рублей, в том числе:

- ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 747294 млн рублей;
- ОАО "Рязанский нефтеперерабатывающий завод" - 5800 млн рублей.

Задолженность по внебюджетным фондам на 1 июля 1997 года составила 762633 млн рублей из них Пенсионный фонд России - 709939 млн рублей (93%), в том числе:

- ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 682134 млн рублей;
- ОАО "СпецУБР" - 27805 млн рублей.

Задолженность в Пенсионный фонд России на 1 октября 1997 года составила 796400 млн рублей, в том числе:

- ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 766900 млн рублей;
- ОАО "СпецУБР" - 29500 млн рублей.

Следовательно, Правительством Российской Федерации не исполнено поручение Президента Российской Федерации от 2 июля 1997 года № Пр-1069.

#### 7. Экспертиза дополнительных условий инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО "ТНК"

##### 7.1. Установка АВТ-2

В условиях инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК" Госкомимущество России утвердило минимальный объем инвестиций на финансирование приобретения либо переда-

чи ОАО "ТНК" установки АВТ-2 в размере 40 млн долларов США.

Установка, находящаяся на территории ОАО "Рязанский нефтеперерабатывающий завод" по Договору купли-продажи от 8 августа 1997 г. № 116-1563 (в редакции от 12 августа 1997 г.) целого нежилого строения была продана ООО "Альфа-эко" (являющимся учредителем ЗАО "Новый холдинг") ОАО "ТНК". Плательщиком, согласно Договору, выступает ЗАО "Новый холдинг", которое обязано перечислить денежные средства на счет ООО "Альфа-эко" не позднее 1 января 1999 года. В настоящее время оплата не произведена.

Инвестиционная оценка установки АВТ-2, согласно справке департамента технической инвентаризации г. Рязани от 23 июня 1997 года, составляет 3913,8 млн рублей. Вместе с тем, ЗАО "Новый холдинг", согласно упомянутому Договору, оплатит ООО "Альфа-эко" стоимость установки АВТ-2 в размере 232240 млн рублей (в 59,5 раза больше), или 40 млн долларов США.

Согласно письму ЗАО "Новый холдинг" председателю РФФИ И. Б. Липкину (от 19 сентября 1997 г. № 1) экспертное заключение о рыночной стоимости установки АВТ-2 покупателем не представлено, поскольку такое не предусмотрено "Условиями инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК", утвержденными Госкомимуществом России (распоряжение от 5 июня 1997 г. № 437-р).

На момент утверждения дополнений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК" ООО "Альфа-эко" реально владело установкой АВТ-2. Следовательно, Госкомимущество России (председатель А. Р. Кох), включив в Инвестиционную программу ОАО "ТНК" пункт по установке АВТ-2 и необоснованно завысив стоимость установки АВТ-2, действовало в интересах покупателя и противозаконно создало ЗАО "Новый холдинг" дополнительные преимущества перед другими участниками инвестиционного конкурса.

Вопрос о законности включения установки АВТ-2, принадлежащей ранее АО "Рязанский НПЗ", в уставный капитал ЗАО "Санрайз" является в настоящее время предметом судебных рассмотрений (письма Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июля 1997 г. № 7/3-1-870-97 и председателя Рязанского областного суда от 29 сентября 1997 г. № 1-26). Соответственно установка АВТ-2 не может быть передана в собственность ОАО "ТНК", а данное условие Инвестиционной программы не может считаться выполненным.

##### 7.2. Пакет акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" в размере не менее 50% его уставного капитала

Особое конструкторское бюро бесштанговых насосов (ОКБ БН) было образовано в 1950 году как научно-производственная база НИОКР в области



скважинных насосов для добычи нефти и водоподъема. В декабре 1993 года ОКБ БН преобразовано в акционерное общество открытого типа "Особое конструкторское бюро бесштанговых насосов КОННАС".

Уставный капитал ОАО "ОКБ БН КОННАС" - 6,045 млн рублей разделен на 6045 акций номинальной стоимостью 1 тыс. рублей. Учредителями "ОКБ БН КОННАС" являются ЗАО "Ренова" - 38,1%; ЗАО "Векта-Трейд" - 14%; ООО "Тринвальд" - 12%; ЗАО "Парк Авеню Капитал" - 11,6%; ЗАО "КОННАС-М" - 8,9%; Фонд имущества г. Москвы - 5%; физические лица - 10,3%.

Согласно договору купли-продажи ценных бумаг от 21 августа 1997 г. № 108-1582 ООО "Альфа-эко" (генеральный директор - А. М. Файн) передало ОАО "ТНК" принадлежащие ООО "Альфа-эко" 1224 акции ОАО "ОКБ БН КОННАС" (номинальная стоимость одной акции 1000 рублей). Продажная стоимость согласно договору купли-продажи составляет 14,2 млн долларов США (стоимость одной акции - 11601,3 долларов США). ЗАО "Новый холдинг" согласно указанному договору должен произвести оплату за данный пакет акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" до 1 августа 1998 года. В настоящее время оплата не произведена.

Согласно договору купли-продажи ценных бумаг от 22 августа 1997 г. № 1416-т финансово-инвестиционная компания "Ренова-инвест" (генеральный директор - В. Б. Карташев) передала ОАО "ТНК" принадлежащие "ФИК "Ренова-инвест" 1799 акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" (номинальная стоимость одной акции - 1000 рублей). Продажная стоимость составляет 20,8 млн долларов США (стоимость одной акции - 11561,9 долларов США). Оплата должна быть произведена ЗАО "Новый холдинг" до 1 августа 1998 года. В настоящее время оплата не произведена.

Таким образом, пакет акций, составляющий 50% уставного капитала ОАО "ОКБ БН КОННАС" + 1 акция, до проведения инвестиционного конкурса принадлежал ООО "Альфа-эко" (один из учредителей ЗАО "Новый холдинг", доля в уставном капитале - 50 процентов) и ФИК "Ренова-инвест", дочернему предприятию ЗАО "Ренова" (уставный фонд 7072,0 тыс. руб.), учредителями которого являются фирма "Access Industries Inc." (США) - доля 50% и НПО "Комвек" - доля 50%. ЗАО "Ренова" имеет тот же юридический адрес, что и ОАО "ОКБ БН КОННАС" (г. Москва, Каширский пр., 21). ЗАО "Ренова" прокредитовало оплату ЗАО "Новый холдинг" пакета акций ОАО "ТНК" в размере 30 млрд рублей.

Никакие иные юридические лица, кроме аффилированных с ЗАО "Новый холдинг", не могли располагать пакетом акций, составляющем 50% уставного капитала ОАО "ОКБ БН КОННАС", и были вынуждены депонировать 35 млн долларов США.

Стоимость 50% уставного капитала + 1 акция ОАО "ОКБ БН КОННАС" существенно завышена. Одна акция ОАО "ОКБ БН КОННАС" номиналом 1000 рублей оценена в 11560 - 11600 долларов США (цена акций российских нефтяных компаний на порядок ниже).

Стоимость чистых активов ОАО "ОКБ БН КОННАС" на 1 января 1996 года составила 11,1 млрд рублей, на 1 января 1997 года - 8,2 млрд рублей (1,5 млн долларов США). На 1 июля 1997 года стоимость чистых активов ОАО "ОКБ БН КОННАС" уменьшилась до 6,9 млрд рублей (1,17 млн долларов США).

Соответственно расчетная стоимость пакета акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" (согласно распоряжению Госкомимущества России от 21 ноября 1996 г. № 1229-р) в размере 50% его уставного капитала, составляет на 1 января 1997 года 4,5 млрд рублей (762,7 тыс. долл. США).

Текущее финансовое положение ОАО "ОКБ БН КОННАС" не позволяет считать обоснованным заключение ЗАО "Юникон/МС Консультационная группа" о рыночной стоимости ОАО "ОКБ БН КОННАС", согласно которому по состоянию на 21 апреля 1997 года она находилась в интервале от 35360000 до 37530000 долларов США, исходящее из вероятного будущего улучшения финансового положения ОАО "ОКБ БН КОННАС".

Существенно завысив стоимость указанного пакета акций ОАО "ОКБ БН КОННАС", Госкомимущество России (председатель - А. Р. Кох) действовало в интересах победителя - ЗАО "Новый холдинг", который таким образом "сэкономил" при покупке акций ОАО "ТНК" 35 млн долларов США.

### 7.3. Патенты Российской Федерации

16 патентов, указанных в условиях инвестиционного конкурса, были уступлены ОАО "ТНК" ФИК "Ренова-инвест", ЗАО "Разнотранссервис" и компанией "Inverforth propertis Limited" (о. Мэн). Согласно справке Российского агентства по патентам и товарным знакам (письмо от 11 ноября 1997 г. № 16/424-5352) компания "Inverforth propertis Limited" с 14 февраля 1997 года являлась обладателем патентов 2044872, 1464559, 1329240, 1728469 и 1176063; ЗАО "Разнотранссервис" с 11 февраля 1997 года являлась обладателем патентов 1241748, 1501599, 1156424, 1575615, 1774689, 2023143, 2065032, 2070287, 2034135; ОАО "Ренова-инвест" с 27 января 1997 года обладало патентами 1597445 и 854087.

Согласно Апостиль, удостоверенному заместителем губернатора острова Мэн 19 декабря 1996 года, компания "Inverforth propertis Limited", владевшая вышеуказанными патентами с 14 февраля 1997 года, то есть до внесения дополнений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК", назначила Д. Л. Кульпина своим доверенным лицом. Договор



купли-продажи 40% уставного капитала ОАО "ТНК" с РФФИ от имени покупателя - ЗАО "Новый холдинг" подписал заместитель генерального директора ЗАО "Новый холдинг" Д. Л. Кульпин.

ЗАО "Разнотранссервис", владевшее вышеуказанными патентами с 11 февраля 1997 года, то есть до внесения дополнений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК", является одним из двух учредителей ЗАО "Новый холдинг" (доля в уставном капитале - 50%).

ФИК "Ренова-инвест", владевшее вышеуказанными патентами с 27 января 1997 года, то есть до внесения дополнений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК", является дочерним предприятием ЗАО "Ренова", предоставившего кредит ЗАО "Новый холдинг" для оплаты пакета акций ОАО "ТНК".

Далее в отношении указанных патентов права собственности были переданы ОАО "ТНК". Согласно договорам об уступке патентов от 3 августа 1997 г. № 04/08/97, от 4 августа 1997 г. № 5/01/97 и от 4 августа 1997 г. № 10/97 плательщик - ЗАО "Новый холдинг" обязан в течение одного года с момента государственной регистрации оплатить приобретение ОАО "ТНК" патентов в размере 15 млн долларов США.

Следовательно, утвердив в качестве условия инвестиционного конкурса по продаже 40% уставного капитала ОАО "ТНК" наличие у заявителя 16 патентов Российской Федерации, Госкомимущество России (председатель А. Р. Кох) создало противозаконные преимущества для победителя инвестиционного конкурса - ЗАО «Новый холдинг».

#### 8. Цена продажи пакета акций ОАО "ТНК", выставленного на инвестиционный конкурс

В информационном сообщении Российского фонда федерального имущества о проведении инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК" указана цена продажи пакета акций - 145 млрд рублей.

В представленном расчете начальной цены продажи акций ОАО "ТНК" на инвестиционном конкурсе, утвержденном на заседании Комиссии по определению начальной цены продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации от 13 июня 1997 года, повышающий коэффициент ( $K_n$ ) принят равным 45,8 и начальная цена продажи акций ОАО "ТНК" установлена на 16 июня 1997 г. в размере 229 руб. за одну акцию номинальной стоимостью 5 рублей.

Данные, характеризующие финансовое состояние ОАО "ТНК", опубликованные в информационном сообщении РФФИ о проведении инвестиционного конкурса по продаже 40% пакета акций ОАО «Тюменская нефтяная компания», соответствуют данным аппаратного баланса ОАО "ТНК", что не отражает всей совокупности реально контролируемых активов, в результате владения ОАО "ТНК"

38%, составляющих 51% голосующих акций восьми предприятий, дающих право управления 100% их активов и крупными пакетами акций (25,5% и 20%) в двух предприятиях.

В соответствии со статьей 105 Гражданского кодекса Российской Федерации акционерные общества, чьи контрольные пакеты акций внесены в уставный капитал ОАО "ТНК", являются дочерними и, следовательно, основное общество, каким является ОАО "ТНК", имеет возможность определять решения, принимаемые дочерними обществами и осуществлять централизованное управление имуществом и финансовыми средствами дочерних обществ.

Цена продажи пакета акций ОАО "ТНК", выставленного на инвестиционный конкурс, рассчитанная по консолидированному балансу ОАО "Тюменская нефтяная компания" на 1 января 1997 года, составляет 7,25 трлн руб. Полученная цена продажи пакета акций рассчитана в предположении, что ОАО "ТНК" осуществляет полный контроль имущества и финансовых средств дочерних обществ и является максимальной устанавливаемой ценой продажи на инвестиционном конкурсе.

Цена продажи пакета акций ОАО «ТНК», составляющего 40% уставного капитала, рассчитанная Счетной палатой Российской Федерации с учетом реальных финансовых вложений ОАО «ТНК» в дочерние и зависимые акционерные общества, составляет 3,03 трлн рублей.

Таким образом, цена продажи пакета акций ОАО "ТНК" (без учета инвестиций) на инвестиционном конкурсе должна находиться в интервале от 3,03 до 7,3 трлн рублей

То есть, цена продажи указанного пакета акций занижена РФФИ как минимум на 2,89 трлн рублей, чем нанесен ущерб федеральному бюджету.

Стоимость запасов нефти является одним из важнейших элементов активов нефтяного бизнеса. Вместе с тем, при расчете стоимости пакета акций ОАО «ТНК» стоимость извлекаемых запасов нефти (категории  $A+B+C_1$ ) не учитывается. В этом одна из существенных причин заниженной капитализации российских нефтяных компаний. Соответственно, государство недополучает значительные суммы доходов федерального бюджета при продаже акций нефтяных компаний. Также создаются условия для спекулятивных операций по покупке акций нефтяных компаний как на первичном, так и на вторичном рынках ценных бумаг, что означает уменьшение инвестиций в данном секторе экономики.

Извлекаемые запасы нефти, числящиеся на балансе ОАО "ТНК" категории  $A+B+C_1$ , составляют 1806,9 млн тонн, категории  $C_2$  - 615,4 млн тонн, газа по категории  $A+B+C_1$  - 186,8 млрд куб. м и категории  $C_2$  - 21,1 млрд куб. м.

Расчеты, проведенные Счетной палатой Российской Федерации показывают, что по причине неучета запасов нефти ОАО "ТНК" (категории



A+B+C<sub>1</sub>), начальная цена 40-процентного пакета акций ОАО "ТНК" недооценена как минимум на 920 млн долларов США.

9. Источники денежных средств, использованных ЗАО "Новый холдинг" при совершении платежей по покупке 40% уставного капитала ОАО "ТНК"

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206, которым было утверждено «Положение о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности», ЗАО "Новый холдинг" должен представить продавцу (РФФИ) справку об источниках денежных средств, направляемых на оплату по данной сделке приватизации, поскольку согласно условиям конкурса, цена продажи пакета акций ОАО "ТНК" (145 млрд рублей) и минимальный объем инвестиций (160 млн. долларов США) превышают 500000 минимальных размеров оплаты труда.

Справка об источниках денежных средств, направляемых на приватизацию государственной собственности, представлена ЗАО "Новый холдинг" (зарегистрирована Государственной налоговой инспекцией № 4 Центрального административного округа г. Москвы 22 июля 1997 года, извещение № 1).

В качестве источников денежных средств по данной сделке приватизации ЗАО "Новый холдинг" указаны:

1. Собственные средства - 86 млрд рублей. Это величина уставного капитала ЗАО "Новый холдинг"
2. Кредит КИБ "Альфа-банк" - 30 млрд рублей.
3. Средства, полученные по договорам займа от ЗАО "Ренова" - 30 млрд рублей.

Таким образом, итоговая величина денежных средств, указанная в справке, составила 146 млрд рублей.

В то же время в справке не указаны источники денежных средств в размере 810 млн долларов США, обеспечивающие выполнение ЗАО "Новый холдинг" инвестиционных обязательств по данному конкурсу, являющихся неотъемлемой частью сделки по приобретению 40% уставного капитала ОАО "ТНК".

Таким образом, представленная ЗАО "Новый холдинг" справка об источниках денежных средств, направляемых юридическим лицом на приватизацию государственной собственности, не содержит полных сведений об источниках денежных средств ОАО "ТНК", обеспечивающих указанную сделку, что исключает возможность проверки законности источников происхождения денежных средств, направленных ЗАО "Новый холдинг" на оплату данной сделки приватизации.

РФФИ в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206 не потребовал предоставления ЗАО "Новый холдинг" сведений об источниках происхождения денежных средств, использованных ЗАО "Новый холдинг" для выполнения инвестиционных обязательств.

РФФИ в нарушение п. 6.2. Положения о порядке декларирования источников денежных средств, направляемых юридическим лицом на приватизацию государственной собственности (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации 28 февраля 1995 г. № 206), в Договор купли-продажи пакета акций на инвестиционном конкурсе от 24 июля 1997г. № 03/7-97 между РФФИ и ЗАО "Новый холдинг" не включено в качестве оснований для признания сделки недействительной установление факта незаконного происхождения денежных средств, использованных при совершении платежей по указанной сделке приватизации, или недостоверности сведений об их происхождении.

В нарушение требований Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" и Положения о порядке декларирования источников денежных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206, МВД России, ФСБ России и Госналогслужба России уклонились от проверки достоверности сведений, указанных в справках об источниках средств, используемых покупателями в сделках приватизации, а также законности источников происхождения средств, использованных ими при совершении расчетов по сделкам приватизации. Правительство Российской Федерации не осуществляет контроль за выполнением указанного выше положения.

Анализ источников поступления денежных средств ЗАО "Новый холдинг" по 22 июля 1997 года (согласно дате справки, представленной ЗАО "Новый холдинг" в РФФИ) на расчетный счет № 075467604 в КИБ "Альфа-Банк" показал, что поступление денежных средств осуществлено из следующих источников:

- 10.07.97 г. - от ООО "Альфа-Эко" взнос в уставный капитал ЗАО "Новый холдинг" - 43 млрд руб.,
- 11.07.97 г. - от ЗАО "Ренова" финансовая помощь - 126,8 млрд руб.,
- 14.07.97 г. - от ЗАО "Ренова" финансовая помощь - 49,2 млрд руб.,
- 14.07.97 г. - от ЗАО "Разнотранссервис" взнос в уставный капитал ЗАО "Новый холдинг" - 43 млрд руб.

Итого - 262 млрд рублей.

Таким образом, в справке об источниках денежных средств от 22 июля 1997 г. № 25546 реально отражены источники вноса в уставный капитал ЗАО "Новый холдинг" - 86 млрд руб. и временная финансовая помощь ЗАО "Ренова" - 30 млрд рублей.



Кредиты в сумме 30 млрд руб. КИБ "Альфа-Банк" ЗАО "Новый холдинг" не предоставлял. Следовательно, справка об источниках денежных средств от 22 июля 1997 г. № 25546 в указанной части не соответствует действительности. 30 млрд руб., указанные в справке, являются, согласно платежным документам, временной финансовой помощью, предоставленной ЗАО "Ренова".

В соответствии с п. 6 "Положения о порядке декларирования источников денежных средств...", утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206, недостоверность представленных сведений о происхождении средств является основанием для признания сделки недействительной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

10. Проверка своевременности поступления в федеральный бюджет средств и выполнения условий инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "Тюменская нефтяная компания"

10.1. Согласно Договору купли-продажи пакета акций на инвестиционном конкурсе между РФФИ и ЗАО "Новый холдинг" от 24 июля 1997 г. № 03/7-97, ЗАО "Новый холдинг" принял на себя следующие обязательства:

- уплатить РФФИ цену пакета продаваемых акций в сумме 145 млрд рублей в течение 10 календарных дней с момента заключения договора (до 4 августа 1997 года).

ЗАО "Новый холдинг" оплатил РФФИ пакет акций в сумме 145 млрд руб. в срок, предусмотренный договором.

10.2. Согласно п. 4.1.1. Договора купли-продажи осуществить инвестиции в размере конкурсного предложения, равного 810 млн долларов США.

Согласно п.4.2.1. в течение первого месяца с момента заключения настоящего Договора ЗАО "Новый холдинг" обязан осуществить инвестиции в размере 755 млн долларов США (в денежной форме 665 млн долл. США и 90 млн долларов США в натуральной (имущественной) форме), из них:

2,025 млн долларов США - РФФИ;

2,025 млн долларов США - Госкомимуществу России;

15 млн долларов США - на финансирование этапов с п. 1 по п. 7 Инвестиционной программы ОАО "ТНК";

645,95 млн долларов США - на финансирование направлений, определяемых Госкомимуществом России на основании предложений "Эмитента", в том числе - на погашение подтвержденной Государственной налоговой службой Российской Федерации просроченной основной (без штрафов и пени) задолженности ОАО "Рязанский НПЗ", ОАО "Нижневартовскнефтегаз" и других дочерних пред-

приятий "Эмитента" перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 июля 1997 года.

10.3. Пунктом 4.2. Договора купли-продажи устанавливается порядок внесения инвестиций указанных в п.4.1. Договора, с разбивкой по срокам:

- п. 4.2.2. - в течение одного года - 43 млн долларов США;

- п. 4.2.3. в течение двух лет - 12 млн долларов США.

10.4. Согласно п. 4.2.1."а" и "б" Договора купли-продажи Российскому фонду федерального имущества 14 августа зачислены на расчетный счет № 693401 в Центральном Банке Российской Федерации денежные средства в размере 2,025 млн долларов США, что составляет 0,25% от общего объема инвестиций (пл. поручение №1 от 13.08.97 г. на сумму 11763,225 млн рублей при курсе доллара США 14.08.97 г., равном 5809 рублей).

13 августа 1997 г. Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом зачислены на расчетный счет № 000341501 в КБ "Альба-Альянс" денежные средства в размере 2,025 млн долларов США, что составляет 0,25% от общего объема инвестиций (пл. поручение № 6 от 12.08.97 г. на сумму 11761,200 млн рублей при курсе 1 доллара США 13.08.97 г., равном 5808 рублей).

Согласно извещению о проведении инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК", составляющего 40% уставного капитала, победитель конкурса обязан в месячный срок с момента заключения договора купли-продажи внести денежными средствами 0,5% от общего объема предложенных им инвестиций в равных долях на счета РФФИ и Госкомимущества России. Данное условие содержится также в п. 4.2.1. "а" и "б" Договора купли-продажи пакета акций от 24 июля 1997 г. № 03/7-97.

Указанные положения противоречат п. 1.5. "Положения об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий", утвержденного распоряжением Госкомимущества России от 15 февраля 1994 г. № 342-р. Согласно последнему, победитель конкурса в месячный срок с момента заключения договора купли-продажи вносит не менее 20 процентов общего объема инвестиций на расчетный счет предприятия-эмитента, в том числе 0,5 процента этой суммы в равных долях на счета Госкомимущества России и РФФИ.

Госкомимуществу России и РФФИ должно было быть перечислено по 0,25 процента от 20 процентов общего объема инвестиций, а не от 100 процентов общего объема инвестиций, то есть не по 2,025 млн долларов США, а по 405 тыс. долларов США. Таким образом, Госкомимуществу России и



РФФИ в нарушение действующего законодательства перечислено по 1,62 млн долларов США.

Денежные средства в размере 3,24 млн долларов США неправомерно изъяты из инвестиций и подлежат внесению победителем инвестиционного конкурса на счет ОАО "ТНК".

Целевое использование указанных средств не регламентируется какими-либо нормативными документами, что позволяет Мингосимуществу России и РФФИ по своему усмотрению, т. е. бесконтрольно расходовать данные средства. Далее, отчисления от инвестиций, вносимые победителем конкурса на счета Мингосимущества России и РФФИ, не являются средствами от приватизации, не распределяются по нормативам, установленным для средств, полученных от приватизации, и включаются в налогооблагаемую базу. Следовательно, Мингосимущество России и РФФИ с суммы по 405 тыс. долларов США должны внести соответствующие платежи в бюджет.

10.5. Согласно пунктам 4.2.1."в" и "г" Договора купли-продажи денежные средства в размере 3741342,4 млн рублей (645,95 млн долларов США, при курсе 1 доллара США 24.07.97 г. 5792 рубля) направляются на финансирование направлений, определенных ГКИ России, а также на погашение подтвержденной Государственной налоговой службой Российской Федерации просроченной основной (без штрафов и пени) задолженности ОАО "Рязанский нефтеперерабатывающий завод", ОАО "Нижневартовскнефтегаз" и других дочерних предприятий ОАО "ТНК" перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 июля 1997 года.

Между Госналогслужбой России и ОАО "ТНК" заключено соглашение от 1.08.97г. б/№ о совместных действиях по реструктуризации задолженности ОАО "ТНК" и его дочерних организаций и предприятий по обязательным платежам в федеральный бюджет на сумму 1088876 млн рублей. Соглашение подписано руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации А. П. Починком и президентом ОАО "Тюменская нефтяная компания" А. Б. Фурманом, подписи которых не заверены печатью, отсутствует регистрационный номер.

В рамках выполнения обязательств, вытекающих из п. 4.1.1. Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97, ЗАО "Новый холдинг" осуществило платежи на расчетный счет РФФИ № 693401 в Центральном Банке Российской Федерации на общую сумму 3994576,2 млн руб. Из них: 145 млрд руб. - оплата пакета акций; 11763,225 млн рублей (2,025 млн долларов США) - 0,25% от общего объема инвестиций; 3837812,98 млн рублей (661,1 млн доллара США) - инвестиции ЗАО "Новый холдинг" согласно п. 4.2.1."в" и "г" Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97. Согласно Договору, перечисления должны составить 660,95 млн долларов США (3828222,4 млн рублей

при курсе 1 доллара США на 24.07.97 г. 5792 рубля). Следовательно, ЗАО "Новый холдинг" перечислил РФФИ больше на 9590,6 млн рублей (0,142 млн долларов США).

РФФИ перечислил инвестиционные денежные средства в сумме 3837847,4 млн рублей (660,72 млн долларов США) на счет ОАО "ТНК" в АКБ "Внешторгбанк".

При пересчете в доллары США по курсу Центрального Банка России на день фактического совершения названных платежей инвестиционные денежные средства составят 660,67 млн долларов США (согласно Договору - 660,95 млн долларов США). Следовательно, Российским фондом федерального имущества недоперечислены ОАО "ТНК" инвестиционные денежные средства в сумме 0,280 млн долларов США.

10.6. Источниками привлеченных средств ЗАО "Новый холдинг" являлись денежные средства, полученные от продажи векселей ЗАО "Новый холдинг", а также полученные на основании договоров временной финансовой помощи от ЗАО "Ренова" и ЗАО "Разнотранссервис" в сумме 3923338,73 млн рублей, что на 3837338,73 млн рублей превышает уставный капитал ЗАО "Новый холдинг". Из них:

КИБ "Альфа-Банк" оплатил векселя ЗАО "Новый холдинг" по договорам от 11.07.97 г. №30222, от 31.07.97 г. № 30947, от 07.08.97 г. № 31175, от 11.08.97 г. № 31318, от 12.08.97 г. № 31439 в сумме 1958935,53 млн рублей.

Покупка КИБ "Альфа-банк" векселей ЗАО "Новый холдинг", имеющего уставный капитал 86 млрд рублей, то есть обязательства последнего выплатить сумму, равную 1,96 трлн рублей, реально означает право КИБ "Альфа-банк" претендовать на имущество ЗАО "Новый холдинг". Таковым является пакет акций, составляющий 40% уставного капитала ОАО "ТНК". Следовательно, действительным собственником 40% пакета акций ОАО "ТНК" является КИБ "Альфа-банк".

Это противоречит п. 9.5. Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 и п. 9.4. Методических рекомендаций по применению Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535.

ЗАО "Векта-Трейд" выплатило за векселя ЗАО "Новый холдинг" по договору от 18.08.97 г. № 06/897 695000 млн рублей.

ЗАО "Ренова" выплатило за векселя ЗАО "Новый холдинг" по договорам от 13.08.97 г. № 05/8-97, от 20.08.97 г. № 07/8-97 в сумме 982233,2 млн рублей.



ЗАО "Ренова" оказало ЗАО "Новый холдинг" временную финансовую помощь по договорам от 2.07.97 г. № ВФ-19-0207, от 7.07.97 г. № ВФ-22-1107, от 24.07.97 г. № ВФ-24-2407, от 4.07.97 г. № ВФ-20-0407 в сумме 199670 млн рублей.

ЗАО "Разнотранссервис" оказало ЗАО "Новый холдинг" временную финансовую помощь по договорам от 28.07.97 г. № 02/97, от 8.07.97 г. № 01/97 в сумме 87500 млн рублей.

Согласно п.4.2.1."в" Договора купли-продажи пакета акций от 24.07.97 г. № 03/7-97 ОАО "ТНК" обязано указать РФФИ специальный инвестиционный счет ОАО "ТНК" для перечисления денежных средств на выполнение инвестиционных обязательств. Последнее противоречит условиям инвестиционного конкурса по продаже пакета акций, составляющего 40% уставного капитала ОАО "ТНК", согласно которым платежи должны осуществляться со счета РФФИ. Перечисление средств на счет ОАО "ТНК" в АКБ "Внешторгбанк" существенно облегчает покупателю выполнение инвестиционных обязательств.

Расчетный счет ОАО "ТНК" в АКБ "Внешторгбанке" (№ 027467879) не является специальным инвестиционным счетом в связи с тем, что на этом расчетном счете проводились иные операции, связанные с хозяйственной деятельностью предприятия, что является нарушением п. 4.2.1."в" Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97 и исключает контроль государства за источниками денежных средств, направляемых на выполнение инвестиционных обязательств ОАО "ТНК".

Из перечисленных РФФИ денежных средств в сумме 3837847,4 млн рублей на р/с 027467879 ОАО "ТНК" в АКБ "Внешторгбанк" за вычетом перечисленных денежных средств по платежам в федеральный бюджет в сумме 1088876 млн руб. остаток инвестиционных денежных средств ОАО "ТНК" составил 2748971,4 млн руб. Из этой суммы ОАО "ТНК" (согласно выпискам АКБ "Внешторгбанка") перечислил инвестиционные денежные средства в следующие банки: за 26 августа 1997 года АКБ "Москва-Центр" - 1374660 млн рублей; за 29 августа 1997 года КИБ "Альфа-банк" - 1372699 млн руб.

Остаток инвестиционных денежных средств в АКБ "Внешторгбанк" на р/с 027467879 составил

1460,3 млн рублей. Таким образом, нарушен п. 4.2.1."г" Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97, где указано, что все расчеты должны осуществляться на специальном инвестиционном счете.

В то же время ОАО "ТНК" использовало не по целевому назначению 152,1 млн руб.

10.7. Согласно платежным поручениям и выпискам банков, погашение задолженности ОАО "ТНК" федеральному бюджету составили платежи в сумме 1088876 млн рублей (187,34 млн долларов США), в том числе:

АКБ "Внешторгбанк" - 547826 млн рублей (944,5 млн долларов США); КИБ "Альфа-Банк" - 250300 млн рублей (43 млн долларов США); АКБ "Москва-Центр" - 290750 млн рублей (49,9 млн долларов США).

Погашение задолженности ОАО "ТНК" федеральному бюджету со счетов КИБ "Альфа-банк" и АКБ "Москва-центр" является нарушением Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97.

Проследив движение денежных средств КИБ "Альфа-банк" и АКБ "Москва-центр", можно сделать следующие выводы.

Если 25 августа 1997 года ОАО "ТНК" из КИБ "Альфа-банк" перечислил задолженность в федеральный бюджет в сумме 250300 млн рублей, то 29 августа от ОАО "ТНК" из АКБ "Внешторгбанк" поступили инвестиционные денежные средства в сумме 1374660 млн рублей. Разница между поступившими и убывшими денежными средствами ОАО "ТНК" в КИБ "Альфа-банк" составила 1124360 млн рублей.

Такая же ситуация и в АКБ "Москва-центр". 26 августа 1997 года от ОАО "ТНК" поступили инвестиционные денежные средства в сумме 1374660 млн рублей, и в этот же день 26 августа 1997 года перечислены денежные средства по задолженности в федеральный бюджет в сумме 290750 млн рублей.

Разница между поступившими и убывшими денежными средствами ОАО "ТНК" в АКБ "Москва-центр" составила 1083910 млн рублей.

10.8. Согласно данным, представленным Госналогслужбой России и ОАО "ТНК", задолженность по платежам в федеральный бюджет на 1.07.97 г. (без пени и штрафа) составила:

Наименование организации	ГНС России (млн руб.)	млн долл. США	ОАО "ТНК" (млн руб.)	млн долл. США
ОАО "Рязанский НПЗ"	148155	25,6	148154	25,6
ОАО "Нижневартовскнефтегаз"	774602	133,7	752150	129,9
ОАО "Спец УБР"	не числится	не числится	18940	3,2
ОАО "Курскнефтепродукт"	не числится	не числится	2439	0,4
<b>Итого</b>	<b>922757</b>	<b>159,3</b>	<b>921683</b>	<b>159,1</b>



Расхождение в данных между ОАО "ТНК" и Госналогслужбы России составило 1074 млн рублей.

Согласно письмам за подписью заместителя руководителя Госналогслужбы России К. Л. Угольникова от 5 августа 1997 г. № 09-01-06/556 и № 09-01-06/557, поступившие средства в сумме 1088876 млн руб. зачтены в погашение задолженности в федеральный бюджет следующим образом: ОАО "Рязанский НПЗ" погашено 340 млрд руб., при фактической задолженности в сумме 148,2 млрд руб. (письмо ГНС России от 5.08.97 г. № 09-01-06/556); ОАО "Нижневартовскнефтегаз" погашено 169 млрд руб. при фактической задолженности 774,6 млрд руб. (письмо ГНС России от 5.08.97 г. № 09-01-06/557).

Таким образом, ГНС России (по состоянию на 1.07.97 г.), при фактической задолженности ОАО "ТНК" и дочерних структур федеральному бюджету в сумме 922,8 млрд рублей (в соглашении - 1088876 млн. руб.), погашает ОАО "Рязанскому НПЗ" больше на 191,8 млрд руб., а у ОАО "Нижневартовскнефтегаз" остается задолженность в сумме 605,6 млрд руб. Не погашено в федеральный бюджет, в соответствии с соглашением от 1.08.97 № 6/№ между ГНС России и ОАО "ТНК", 579,9 млрд рублей.

Задолженность федеральному бюджету дочерних предприятий ОАО "ТНК", по данным Госналогслужбы России, на 1 сентября 1997 года составила 559649 млн рублей, в том числе: ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 555421 млн рублей, ОАО "Рязанский НПЗ" - 4228 млн рублей; на 1 октября 1997 года - 753094 млн рублей, в том числе: ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 747294 млн рублей, ОАО "Рязанский НПЗ" - 5800 млн рублей.

Таким образом, условие Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97 в части погашения в течение месяца подтвержденной Государственной налоговой службой Российской Федерации просроченной основной (без штрафов и пени) задолженности ОАО "Рязанский НПЗ", ОАО "Нижневартовскнефтегаз" и других дочерних предприятий ОАО "ТНК" перед федеральным бюджетом по состоянию на 1 июля 1997 года не выполнено.

10.9. Всего денежных средств в Главное управление федерального казначейства Минфина России в доход федерального бюджета от продажи пакета акций ОАО «ТНК» перечислено 1206 млрд руб., из них: на р/с 100907 - 117,4 млрд руб. за продажу пакета акций; на р/с 100402 - 1088,9 млрд руб. - задолженность по налоговым платежам.

10.10. Согласно данным ОАО "ТНК", задолженность по внебюджетным фондам (без пени) по состоянию на 1.07.97 составила 762,6 млрд руб. При заключении Договора купли-продажи от 24 июля 1997 г. № 03/7-97, Госкомимуществом России и РФФИ было упущено такое важное условие как погашение внебюджетных фондов.

1. Включение дополнительных условий в Инвестиционную программу ОАО "ТНК" (установка АВТ-2, 50% акций ОАО "ОКБ БН КОННАС", 16 патентов) осуществлено в интересах победителя инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО "ТНК", составляющего 40% его уставного капитала - ЗАО "Новый холдинг".

На момент внесения изменений в Инвестиционную программу ОАО "ТНК" указанные объекты или права на них находились в собственности юридических лиц, аффилированных ЗАО "Новый холдинг". Тем самым, цена покупки 40% акций ОАО "ТНК" была уменьшена для победителя на 90 млн долларов США. Цены установки АВТ-2, 50% акций ОАО "ОКБ БН КОННАС" и 16 патентов Российской Федерации, указанные в Инвестиционной программе ОАО "ТНК", существенно завышены.

Госкомимущество России (председатель А. Р. Кох), утверждая указанные дополнения, действовал в интересах одного из участников конкурса - ЗАО "Новый холдинг".

2. РФФИ и Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации не воспрепятствовали участию в указанном инвестиционном конкурсе аффилированных юридических лиц, что не позволяет говорить о соблюдении равных условий его проведения и ущемляет интересы государства как продавца имущества.

3. В условиях острого бюджетного кризиса проведение инвестиционных конкурсов по продаже государственного имущества не обеспечивает получение бюджетом максимальных доходов. От продажи 40% акций ОАО "ТНК", одной из крупнейших российских нефтяных компаний, федеральный бюджет получил всего 117,4 млрд рублей. Перечисления в счет погашения задолженности перед федеральным бюджетом в размере 1088,9 млрд рублей не относятся к доходам от продажи государственного имущества.

4. Цена пакета акций, составляющего 40% уставного капитала ОАО "ТНК", существенно занижена. В результате Госкомимуществом России и РФФИ нанесен ущерб бюджетной системе Российской Федерации как минимум на 2,9 трлн рублей.

5. При определении продажной цены пакета акций, составляющего 40% уставного капитала ОАО "ТНК", не учтена стоимость извлекаемых запасов нефти и газа, находящихся на балансе ОАО "ТНК". В результате цена продажи указанного пакета акций занижена как минимум на 920 млн долларов США (5,5 трлн рублей).

6. ЗАО "Новый холдинг" как покупателем 40% пакета акций ОАО "ТНК" представлена справка только об источниках денежных средств в сумме 146 млрд рублей, использованных на приобретение указанного пакета акций. Источники денежных средств, использованных ЗАО "Новый холдинг" для выполнения инвестиционных обязательств, в том числе в течение одного месяца после подписания



Договора купли-продажи указанного пакета акций, ЗАО "Новый холдинг" не указаны. Поскольку выполнение инвестиционных обязательств является неотъемлемой частью данной сделки приватизации, ЗАО "Новый холдинг" нарушил постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206 "Об утверждении Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности".

В свою очередь, РФФИ не обеспечил надлежащее исполнение указанного постановления Правительства Российской Федерации.

7. РФФИ в нарушение п. 6.2. Положения о порядке декларирования источников денежных средств, направляемых юридическим лицом на приватизацию государственной собственности (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации 28 февраля 1995 г. № 206) в Договор купли-продажи пакета акций на инвестиционном конкурсе № 03/7-97 между РФФИ и ЗАО "Новый холдинг" не включено в качестве оснований для признания сделки недействительной установление факта незаконного происхождения средств, использованных при совершении платежей по указанной сделке приватизации.

8. В нарушение требований Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" и Положения о порядке декларирования источников денежных средств, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 206, МВД России, ФСБ России и Госналогслужба России уклонились от проверки достоверности сведений, указанных в справках об источниках средств, используемых покупателями в сделках приватизации, а также законности источников происхождения средств, использованных ими при совершении расчетов по сделкам приватизации.

Таким образом, Правительство Российской Федерации не осуществляет контроль за выполнением указанного выше положения.

9. Победитель инвестиционного конкурса - ЗАО "Новый холдинг" - контролируется иностранными юридическими лицами, что является нарушением п. 5"б" Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 1403. Согласно последнему, "... доля акций, продаваемых иностранным инвесторам, не должна превышать 15% акций акционерного общества".

10. Согласно условиям Договора купли-продажи пакета акций ОАО "ТНК" между РФФИ и ЗАО "Новый холдинг", объем денежных средств, превышающий минимальный объем инвестиций, в течение одного месяца вносится победителем конкурса на счет РФФИ, а РФФИ в течение двух бан-

ковских дней перечисляет их на специальный инвестиционный счет ОАО "ТНК".

Указанная процедура не соответствует объявленным условиям данного инвестиционного конкурса. Согласно последним, победитель конкурса в течение месяца с момента заключения Договора купли-продажи вносит не менее 19,5% общего объема предложенных инвестиций на специальный инвестиционный счет ОАО "ТНК", а объем инвестиций, превышающий минимальный объем инвестиций, в месячный срок с момента заключения Договора купли-продажи вносится на счет РФФИ.

РФФИ нарушил условия конкурса, включив в Договор купли-продажи пакета акций № 03/7-97 (п. 4.2.1) условие о внесении средств только на специальный инвестиционный счет ОАО "ТНК".

Изменения в Договор купли-продажи пакета акций № 03/7-97 внесены РФФИ в интересах ЗАО "Новый холдинг" и КИБ "Альфа-банк".

11. Договор купли-продажи пакета акций на инвестиционном конкурсе между РФФИ и ЗАО «Новый холдинг» от 24 июля 1997 г. № 03/7-97 предусматривает, что часть денежных средств, предназначенных для инвестиций в ОАО «ТНК», направляется на погашение задолженности ОАО «Рязанский НПЗ», ОАО «Нижневартовскнефтегаз» и других дочерних предприятий ОАО «ТНК» перед федеральным бюджетом.

Погашение указанной задолженности не является инвестициями. В этой связи включение подобного положения в условия конкурса и в Договор купли-продажи нецелесообразно.

В Договоре также не указан размер задолженности дочерних предприятий ОАО «ТНК» перед федеральным бюджетом, что затрудняет контроль государства за выполнением инвестиционных обязательств.

В условиях инвестиционного конкурса и соответственно в Договоре купли-продажи следовало разграничить цену продажи пакета акций, размер погашений покупателем задолженности и собственно инвестиционные средства.

12. Специальный инвестиционный счет, в нарушение Договора купли-продажи пакета акций № 03/7-97, ОАО "ТНК" не был открыт, платежные операции осуществлялись с расчетного счета ОАО "ТНК" во "Внешторгбанке".

13. ОАО "ТНК" с указанного расчетного счета в АКБ "Внешторгбанк" 26 и 29 августа перечислил инвестиционные денежные средства на счета в АКБ "Москва-центр" - 1374660 млн рублей, в КИБ "Альфа-банк" - 1372699 млн рублей. Данные операции нарушают п. 4.2.1. Договора купли-продажи пакета акций № 03/7-97.

КИБ «Альфа-банк» получил возможность распоряжения денежными средствами, внесенными ЗАО «Новый холдинг».



14. Погашение задолженности ОАО "ТНК" и его дочерних структур федеральному бюджету, в нарушение Договора купли-продажи..., осуществлялось со счетов ОАО "ТНК" в КИБ "Альфа-банк" в сумме 250300 млн рублей (25 августа 1997 года) и в АКБ "Москва-центр" - 290750 млн рублей (26 августа 1997 года).

15. Со счетов ОАО "ТНК" в КИБ "Альфа-банк", АКБ "Внешторгбанк" и АКБ "Москва-центр" направлены в погашение задолженности перед федеральным бюджетом дочерних предприятий ОАО "ТНК" и согласно соглашению между Госналогслужбой России и ОАО "ТНК" о совместных действиях по реструктуризации задолженности ОАО "ТНК" от 1 августа 1997 года средства в сумме 1088876 млн рублей.

В платежных поручениях ОАО "ТНК" неправильно указывает назначения платежа - аванс по НДС. ГНС России погашено ОАО "Рязанский НПЗ" 340 млрд рублей при фактической задолженности на 1 июля 1997 года 148,16 млрд рублей. ОАО "Нижневартовскнефтегаз" погашено 169 млрд рублей при фактической задолженности на 1 июля 1997 года 774,6 млрд рублей.

Задолженность федеральному бюджету дочерних предприятий ОАО "ТНК", по данным Госналогслужбы России, на 1 сентября 1997 года составила 559649 млн рублей, в том числе:

ОАО "Нижневартовскнефтегаз" - 555421 млн рублей;

ОАО "Рязанский НПЗ" - 4228 млн рублей.

Таким образом, условия Договора купли-продажи пакета акций № 03/7-97 в части погашения задолженности перед федеральным бюджетом дочерних предприятий ОАО "ТНК" в срок до 24 августа 1997 года выполнено не в полном объеме.

16. Поручение Президента Российской Федерации от 2 июля 1997 г. № Пр-1069; данное им Правительству Российской Федерации в связи с проведением инвестиционного конкурса по продаже пакета акций, составляющего 40% уставного капитала ОАО "ТНК", не выполнено.

Согласно указанному поручению, должен был быть установлен запрет на продажу указанного пакета акций до полного выполнения победителем инвестиционного конкурса всех связанных с ним обязательств. Победитель конкурса ЗАО "Новый холдинг" включен в реестр акционеров ОАО "ТНК" 7 августа 1997 года, то есть до выполнения всех взятых на себя инвестиционных обязательств.

Последнее не соответствует п. 2 ст. 21 Федерального закона «О приватизации государственного

имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» и не обеспечивает контроля со стороны государства за выполнением победителем конкурса взятых им на себя обязательств.

Согласно указанному поручению Президента Российской Федерации, также должны были быть приняты меры по погашению до 1 октября 1997 года задолженности дочерних предприятий ОАО "ТНК" перед бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

На 1 октября 1997 года, по данным Госналогслужбы России, задолженность федеральному бюджету ОАО "Нижневартовскнефтегаз" составила 747,3 млрд рублей; ОАО "Рязанский НПЗ" - 58 млрд рублей. Задолженность ОАО "Нижневартовскнефтегаз" по платежам в Пенсионный фонд на 10 октября 1997 года составила 766,6 млрд рублей.

Продажу пакета акций, составляющего 40 процентов уставного капитала ОАО «ТНК», следует признать неэффективной. Доходы федерального бюджета от продажи пакета акций ОАО «ТНК» составили 117,4 млрд рублей. Цена указанного пакета акций занижена как минимум на 2,9 трлн рублей, чем нанесен ущерб федеральному бюджету.

Таким образом, продажа пакета акций, составляющего 40 процентов уставного капитала ОАО «ТНК», осуществлена с нарушениями законодательства и процедур организации конкурса. Цена продажи пакета акций существенно занижена, что позволяет говорить о ее неэффективности.

В этой связи целесообразно:

- Генеральной прокуратуре Российской Федерации в установленном законодательством порядке привлечь к ответственности должностных лиц, допустивших указанные нарушения;

- предложить Правительству Российской Федерации в связи с существенным занижением цены продажи пакета акций ОАО «ТНК» и несоответствием условий инвестиционного конкурса Договору купли-продажи пакета акций ОАО «ТНК» от 24 июля 1997 г. № 03/7-97, заключенному между РФФИ и ЗАО "Новый холдинг", внести изменения в указанный Договор в части увеличения денежных средств, направляемых в федеральный бюджет в сумме не менее 2 трлн рублей (из суммы в размере 3,9 трлн рублей, перечисленной ЗАО «Новый холдинг» в счет выполнения инвестиционных обязательств) в течение первого квартала 1998 года при сохранении обязательств покупателя по погашению задолженности перед федеральным бюджетом.



*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 1998 года № 2(115) «О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в Российской академии архитектуры и строительных наук, а также в учреждениях, организациях науки, находящихся в ее ведении в г. Москве и Свердловской области»:*

*С учетом состоявшегося обсуждения одобрить представленный Направлением по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку отчет о результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в Российской академии архитектуры и строительных наук, а также в учреждениях, организациях науки, находящихся в ее ведении в г. Москве и Свердловской области.*

*Аудитору Счетной палаты П. В. Черноморду направить представления Счетной палаты Российской академии архитектуры и строительных наук, а также Минфину России, Миннауки России и Госналогслужбе России.*

*Направить информационные письма по итогам указанной проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также в Правительство Российской Федерации.*

## ОТЧЕТ

### **о результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в Российской академии архитектуры и строительных наук, а также в учреждениях, организациях науки, находящихся в ее ведении в г. Москве, в том числе в Научно-исследовательском институте строительной физики, в Свердловской области - Уральском отделении Академии и Научно-исследовательском и проектно-конструкторском институте "УралНИИпроект"**

В соответствии с Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" (от 11 января 1995 года № 4-ФЗ) и планом работы, утвержденным Коллегией Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год, Направлением по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку Счетной палаты Российской Федерации совместно с Направлением по контролю за расходами федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой Счетной палаты Российской Федерации была проведена проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета в Российской академии архитектуры и строительных наук, а также в учреждениях, организациях науки, находящихся в ее ведении в г. Москве, в том числе в Научно-исследовательском институте строительной физики, в Свердловской области - Уральском отделении Академии и Научно-исследовательском и проектно-конструкторском институте "УралНИИпроект" в 1996 году и в истекшем периоде 1997 года. В проверке приняли участие специалист Мингосимущества России, а также ученые Российской Академии наук.

Проверка проводилась с 29 октября по 10 декабря 1997 года.

Российская академия архитектуры и строительных наук создана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 марта 1992 года № 305 «Об организации Российской академии архитектуры и строительных наук».

В соответствии с данным Указом основными задачами Академии являются:

разработка предложений по формированию политики градостроительного развития Российской Федерации и ее регионов;

сохранение и возрождение архитектурно-исторического наследия городов и сел;

участие в формировании и разработке программ фундаментальных и важнейших прикладных научных исследований, государственных и международных программ по направлениям своей деятельности;

создание условий для свободного и плодотворного научного творчества, роста профессионального мастерства, подготовки высококвалифицированных кадров, использования научных и практических знаний;

возрождение и поддержка общероссийской и региональных архитектурных и строительных школ;

содействие международному сотрудничеству в области архитектуры и градостроительства.



Российская академия архитектуры и строительных наук (в дальнейшем - Академия) объединяет в настоящее время 50 действительных членов (академиков) и 94 членов-корреспондентов.

Из 144 действительных членов и членов-корреспондентов Академии 102 человека - жители г. Москвы и Санкт-Петербурга. В учреждениях Академии работают 20 действительных членов и членов-корреспондентов Академии. В состав Академии входят 67 почетных и 49 иностранных членов, а также 271 советник Академии и 14 ассоциированных членов. Президиум Академии состоит из 13 человек. Академия имеет в своем составе:

президиум, включая аппарат (фактическая штатная численность сотрудников на 1 октября 1997 года - 44 человека);

4 научно-исследовательских института (численность сотрудников - 570 человек, в том числе около 300 человек исследовательского персонала, среди которых 26 докторов наук и 121 кандидат наук), переданные в ведение Академии постановлениями Правительства Российской Федерации (от 11 октября 1993 года № 1033 и от 23 июля 1996 года № 879).

Из 4 НИИ Академии 2 института в основном функционируют за счет внебюджетных источников.

Постоянный штатный состав (без совместителей) институтов, которые финансируются в основном за счет средств федерального бюджета (НИИТАГ и НИИСФ), составляет 237 человек (вместе с администрацией и вспомогательным персоналом).

Академия является учредителем:

5 региональных отделений Академии (Санкт-Петербургского, Южного, Волжского, Уральского и Сибирского);

8 научно-творческих центров ("Архиград", "Академстройнаука", "Архстройнаука ЦЧР", "ЮгАкадемцентр", "КазаньАкадемЦентр", "ВолгаАкадемЦентр", Северо-Кавказский НТЦ и Южноуральский НТЦ);

Академического института специализации и международной аттестации инженеров строительства.

Кроме того, Академия совместно с ведущими учеными является соучредителем 10 творческих структур (мастерских, лабораторий и т. п.).

Финансирование Академии (включая находящиеся в ее ведении учреждения) в 1996 году и за 9 месяцев 1997 года характеризуется следующими основными показателями (утвержденные бюджетные показатели приведены без учета секвестирования):

(млн рублей)

Наименование источника финансирования	1996 год		9 месяцев 1997 года	
	План	Факт	План	Факт
<b>Средства федерального бюджета</b>				
Фундаментальные исследования (Рз. 05, Пр. 01, Цср. 067) в т. ч.	5502,5	4555,9	4500,6	3437,7
Проведение фундаментальных исследований в интересах отрасли (Рз. 05, Пр. 01, Цср. 067, Вр. 086)	2602,5	1841,6	2110,6	1390,2
Содержание Управлений делами и Президиумов Академий наук и их отделений (Рз. 05, Пр. 01, Цср. 067, Вр. 087)	2900,0	2714,3	2390,0	2047,5
Дошкольное воспитание (Рз. 13, Пр. 01, Цср. 160, Вр. 155)	-	-	309,3	269,9
<b>ВСЕГО:</b>	<b>5502,5</b>	<b>4555,9</b>	<b>4809,9</b>	<b>3707,6</b>
Кроме того:				
Капитальные вложения	-	60,0	-	-
Резерв Миннауки на проведение НИОКР	213,0	105,0	90,0	44,0
<b>ИТОГО ассигнований из федерального бюджета</b>	<b>5715,5</b>	<b>4720,9</b>	<b>4899,9</b>	<b>3751,6</b>
<b>Внебюджетные средства, в т. ч. :</b>				
Благотворительные взносы от организаций и добровольные отчисления от окладов за звания на оказание социальной поддержки ученых, развитие материальной базы Академии	-	64,4	-	29,1
Спонсорские средства на издание монографий ученых	-	-	-	30,0
Доходы по договорам	-	-	-	100,0
Доходы от возмещения эксплуатационных расходов Академии	-	4,4	-	37,0
Доходы по договорам с Мосархинформ	-	-	-	235,0
% банка на остаток средств	-	4,4	-	4,6
<b>ИТОГО доходы по внебюджетным источникам</b>		<b>73,2</b>		<b>435,7</b>
<b>ВСЕГО (бюджетные и внебюджетные средства)</b>	<b>5715,5</b>	<b>4794,1</b>	<b>4899,9</b>	<b>4187,3</b>



В ходе настоящей проверки были изучены законодательные и нормативные акты, относящиеся к Академии, проверено их исполнение. Проверены также устав Академии и уставы организаций, находящихся в ее ведении, штатное расписание аппарата Президиума Академии, приказы по Академии в части движения штатного состава и его командирования, сметы доходов и расходов, отчеты о полученном финансировании (формы 2, 4-св, 2-мфб) и другие документы. Выборочным методом проверены переписка с подведомственными организациями, прочие распорядительные документы Академии, положения об отдельных структурах Президиума Академии, договоры и отчетные документы по научно-исследовательским работам и другим сферам деятельности Академии, банковские, платежные и другие бухгалтерские документы, отчеты в части налоговой деятельности, документы об использовании федеральной собственности (договор с бывшим Госкомимуществом России и другие).

**В ходе проверки в деятельности Академии выявлены недостатки и недоработки в научно-организационной деятельности и реализации результатов научных разработок, финансовом планировании, расходовании средств федерального бюджета и хозяйственной сфере, существенно снижающие эффективность использования Академией бюджетных средств, а также федеральной собственности.**

Особое внимание среди них должно быть обращено на недостатки и упущения, обуславливающие нецелевое использование средств федерального бюджета и ослабление налоговой дисциплины. Выборочный анализ научно-исследовательских работ Академии и бухгалтерской документации выявил факты нецелевого использования средств, неуплаты налогов в бюджет и отчислений во внебюджетные фонды на общую сумму 165,6 млн рублей, которая должна быть возмещена в бюджет и соответствующие внебюджетные фонды (в том числе: нецелевое использование - 152,3 млн рублей, недоплата НДС и налога на прибыль - 8,7 млн рублей, недоначисление средств во внебюджетные фонды - 4,6 млн рублей).

Финансирование научных исследований Академии в 1996-1997 годах осуществлялось по виду расходов "фундаментальные исследования в интересах отрасли". Как установлено в ходе проверки, не все исследования, ведущиеся за счет этих средств, отвечают требованиям, предъявляемым к фундаментальным исследованиям в соответствии с Федеральным законом "О науке и государственной научно-технической политике". Согласно экспертным оценкам, в Академии в 1996 году не по прямому назначению (т. е. не на фундаментальные, а на прикладные исследования) использовано около 300 млн рублей, в 1997 году - 200 млн рублей.

До настоящего времени в Академии не сформулированы приоритетные направления исследований в соответствии с перечнем приоритетных направлений исследований и критических технологий,

утвержденным Правительственной комиссией во главе с Председателем Правительства Российской Федерации 21 июля 1996 года, что не позволяет концентрировать бюджетные ассигнования на решении важнейших проблем.

В нарушение п.3 устава Академия не в полной мере участвует в выработке решений по вопросам научно-технической политики, разработке стратегии развития (концепции, доктрины) архитектуры, градостроительства и строительных наук. Как показала проверка, Академией сформулированы основные положения проекта только Градостроительной доктрины. Эти положения не утверждены Президиумом и Ученым советом Академии и не обсуждались Ученым советом и коллегией Госстроя России. Несмотря на это, проект был представлен Академией Совету по научно-технической политике при Президенте Российской Федерации.

Установлено, что прогнозные исследования развития архитектуры, градостроительства и строительных наук не включены в состав основных задач Академии, определенных её уставом. В научных отчетах по перспективам развития тех или иных направлений прогнозная часть не отвечает требованиям, предъявляемым к данной категории исследований, что не позволяет, в свою очередь, обоснованно планировать заявки на средства федерального бюджета.

В устав в качестве одной из основных задач Академии также не включены требования по разработке принципиально новых высокоэффективных строительных технологий. Вместо них в уставе в качестве одной из основных сформулирована формальная (неконкретная) задача Академии: "научное обеспечение технического прогресса в строительстве и производстве строительных материалов".

Как установлено в ходе проверки, в нарушение действующего законодательства, в Академии не ведется полного учета средств на научные исследования, поступающих из всех источников научным организациям Академии. Так, отсутствуют сведения о финансировании её учреждений из различных научных фондов. Академия также не имеет информации о финансовых ресурсах, которыми располагают её региональные отделения, отсутствуют сведения о численности региональных отделений. Все это не позволяет в должной мере осуществлять управление научными исследованиями в учреждениях Академии и, как следствие, обеспечить наиболее эффективное использование бюджетных ассигнований.

Академия практически не осуществляет бюджетное финансирование своих региональных отделений, что противоречит их уставным положениям. В настоящее время они содержатся в основном за счет внебюджетных средств.

В то же время в ходе проверки выявлен факт использования бюджетных средств (с нарушением установленного порядка) на содержание аппаратов региональных отделений за счет средств, предназначенных по договору на проведение научных исследова-



дований (18,6 млн рублей, которые включены в упомянутое выше нецелевое использование бюджетных средств).

Академия не представляет Правительству Российской Федерации доклады о состоянии и перспективах развития отрасли. Это является прямым нарушением требований п.2 устава.

Проверкой установлено, что Академия не проявляет достаточной инициативы в разработке законодательных актов, предоставляющих Академии право осуществлять независимую экспертизу архитектурно-градостроительных, научно-технических, социально-экономических, экологических и других программ и проектов, связанных с архитектурой, градостроительством и развитием строительного комплекса России, что во многом ограничивает возможности Академии и степень её участия в развитии архитектурно-строительного комплекса страны.

Имеют место случаи применения неоправданно сложных схем финансирования научных исследований и учреждений. В результате часть средств федерального бюджета, выделенных Академии, затрачивается не по прямому назначению. Так, при встречной проверке деятельности Научно-исследовательского института строительной физики выявлено, что 43 процента бюджетных средств (350 млн рублей), выделенных Академией в 1997 году на финансирование исследований и разработок, проводимых институтом, расходуется на тематику, выполняемую временными творческими коллективами (ВТК), формируемыми из членов Академии, не работающими в институте. В 1996 году доля бюджетных средств на указанные ВТК составляла 37 процентов. Тематика, выполняемая ВТК, не относится к направлениям научной деятельности института, предусмотренной его уставом (за исключением вопросов долговечности, на что используется не более 10 процентов объема средств, выделяемых ВТК). Это происходит в условиях, когда институт испытывает большие финансовые трудности, в результате которых резко сокращается контингент высококвалифицированных специалистов - кандидатов и докторов наук (с 99 в 1992 году до 50 в 1997 году), а уникальная лабораторная и испытательная база постепенно разрушается.

Кроме того, перепоручение Президиумом Академии временных трудовых коллективов НИ-ИСФ является фактически формой возложения ответственности за их деятельность на институт, где они формально числятся.

При проверке установлено, что "Порядок рассмотрения заявок на НИР, подготовки договоров и приемки работ", утвержденный первым вице-президентом Академии академиком С. Н. Булгаковым, не предусматривает предварительного процесса согласования использования планируемой научной продукции Академии конечными потребителя-

ми, что негативно сказывается на процессе реализации результатов исследований и, в конечном итоге, на эффективности использования бюджетных ассигнований.

В Академии уделяется недостаточное внимание экспертизе собственных НИР. Многие договоры с научными учреждениями не предусматривают проведение экспертизы выполняемых работ. Проверкой установлено, что в Академии не разработана методика оценки эффективности проектов и результатов НИР.

В Академии не ведется учет реализации результатов исследований, выполненных за счет средств федерального бюджета. Большинство сведений о реализации результатов НИР, выполненных Академией и представленных проверяющим, не имеют документального подтверждения. Вследствие этого сделать объективную оценку практической отдачи исследований Академии народному хозяйству России и, следовательно, уровня эффективности использования бюджетных ассигнований в настоящее время не представляется возможным.

В научных организациях Академии неудовлетворительно поставлено патентное дело.

Выборочный анализ научных отчетов показал, что определенная часть научной продукции Академии не может быть реализована, так как в её основе положены устаревшие результаты.

Существенным недостатком в деятельности Академии является то, что она не осуществляет необходимого участия в координации отечественных научных исследований в архитектурно-строительной области.

Указанные исследования выполняются в настоящее время институтами Академии, двумя государственными научными центрами ("Строительство" и "НИИВОДГЕО"), а также институтами Госстроя России и Академией художеств (Отделение архитектуры). Каждое из ведомств ежегодно представляет в Миннауки России заявки с указанием основных направлений исследований. Общий объем бюджетных средств, выделенных этим организациям в 1997 году (без Академии художеств), составил 21,3 млрд рублей (до секвестирования), в том числе: Академия - 6 млрд рублей; Госстрой России - 6,6 млрд рублей; ГНЦ "Строительство" - 4,6 млрд рублей; ГНЦ "НИИВОДГЕО" - 4,1 млрд рублей.

Отсутствие жесткой координации на государственном уровне не позволяет эффективно использовать средства федерального бюджета.

Кроме того, в ходе проверки отмечены и другие недостатки и упущения в финансово-хозяйственной деятельности Академии, использовании федеральной собственности и организации бухгалтерского учета. Так, имеют место нарушения установленного порядка выдачи и использования подотчетных сумм, несогласование вопросов субаренды федеральной собственности с соответствующим ор-



ганом, отсутствие необходимого контроля за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений, находящихся в ведении Академии, и другие недостатки.

Предложения:

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации:

- Российской академии архитектуры и строительных наук - о принятии необходимых мер по устранению недостатков и упущений, выявленных настоящей проверкой;

- Министерству финансов Российской Федерации - о фактах нецелевого использования бюджетных средств и о необходимости возмещения в бюджет указанных средств в соответствии с действующим законодательством;

- Министерству науки и технологий Российской Федерации - о недостатках в научно-

организационной деятельности Академии и принятии соответствующих мер;

- Государственной налоговой службе Российской Федерации - о необходимости проведения в Уральском научно-исследовательском и проектно-технологическом институте Академии (УралНИИ-проект, г. Екатеринбург), где выявлены недостатки в использовании федеральной собственности, проверки соблюдения налогового законодательства и, в случае необходимости, взыскания в бюджет причитающихся налогов с применением установленных законодательством финансовых санкций.

2. Направить письма Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки Академии Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**П. В. ЧЕРНОМОРД**



*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 1998 года № 3 (116) "О результатах проверки Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах":*

*Одобрить отчет о результатах проверки Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах.*

*Поддержать предложение Аудитора Счетной палаты В. Г. Панскова о направлении представления Счетной палаты по итогам проверки Правительству Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.*

## ОТЧЕТ

### о результатах проверки Российского акционерного общества "Газпром" по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам с федеральным бюджетом в 1996-1997 годах

#### Основание для проведения проверки:

Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации от 11 января 1995 года №4-ФЗ; план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 год.

#### Цель проверки:

Оценка эффективности принимаемых мер РАО "Газпром" по вопросам обеспечения полноты и своевременности расчетов по налогам в федеральный бюджет.

#### Предмет проверки

1. Структура уплачиваемых платежей в федеральный бюджет.

2. Динамика задолженности по налогам и платежам в федеральный бюджет и причины ее образования.

3. Правомерность предоставления РАО "Газпром" льгот и освобождений по налогообложению и их действенность.

4. Результативность принимаемых мер РАО "Газпром" по ликвидации задолженности перед федеральным бюджетом.

#### Объекты проверки

Российское акционерное общество "Газпром", в том числе:

- Головная организация (далее - "Администрация");
- ДП "Кавказтрансгаз";

- ДП "Астраханьгазпром";
- ДП "Волгоградтрансгаз".

#### Перечень изученных материалов

1. Консолидированная финансовая отчетность за 1996 год и бухгалтерская отчетность за 9 месяцев 1997 года.

2. Бухгалтерские балансы предприятий за 1996г. и I полугодие 1997 года.

3. Пояснительные записки к годовому отчету по предприятиям за 1996 год.

4. Регистры бухгалтерского учета за 1996-1997 годы.

5. Материалы (справки) по поступлению платежей в федеральный бюджет и образовавшейся задолженности перед ним по предприятиям и организациям РАО "Газпром".

6. Отчеты предприятий РАО "Газпром" о движении средств финансирования капитальных вложений за 1996-1997 год.

7. Лицензии на право пользования недрами по проверяемым объектам.

8. Законодательные и нормативные документы.

#### Перечень оформленных актов проверок и заключений

1. Акт проверки РАО "Газпром".
2. Акт проверки ДП "Астраханьгазпром" РАО "Газпром".



3. Акт проверки ДП "Волгоградтрансгаз" РАО "Газпром".

4. Заключение по проверке ДП "Кавказтрансгаз" РАО "Газпром".

#### Проверкой установлено

РАО "Газпром" учреждено Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 года № 1333 "О преобразовании государственного газового концерна "Газпром" в Российское акционерное общество "Газпром" и постановлением Совета Министров РФ от 17 февраля 1993 года № 138 "Об учреждении Российского акционерного общества "Газпром".

РАО "Газпром" представляет собой единый комплекс по добыче, транспортировке и обеспечению потребителей природным газом, газовым конденсатом, нефтью и продуктами их переработки.

Поступление налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет в целом по системе РАО "Газпром" составило за 1996 год 43058 млрд руб. и за 9 месяцев 1997 года - 39568 млрд руб., или соответственно 80% и 86% к начисленным суммам налогов.

В структуре платежей в федеральный бюджет наибольший удельный вес занимает акциз на природный газ - 56,9%, НДС - 25,4%, налог на прибыль - 10,6%, а остальные 7,1% - отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, плата за недра и другие.

Как показала проверка, меры, принимаемые РАО "Газпром" в 1996-1997 гг. по улучшению расчетов с бюджетом, не дали ощутимых результатов, так как задолженность предприятий и организаций, входящих в его систему, имеет устойчивую тенденцию к росту. Так, только за 9 месяцев 1997 г. она возросла более чем на 50 %, т. е. с 12719,3 млрд руб. (на 1 января 1997 года) до 19290,2 млрд руб. (на 1 октября 1997 года), увеличившись на 6570,9 млрд рублей. Наибольшую задолженность перед бюджетом имеют дочерние предприятия и организации, занимающиеся транспортировкой и реализацией природного газа. Причины такой ситуации будут изложены ниже.

Правлением акционерного общества РАО "Газпром" было принято постановление от 5 декабря 1996 года № 135 "О совершенствовании порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки и повышении эффективности деятельности предприятий Общества", которое в основном направлено на централизацию расчетов за газ с потребителями. Ряд мероприятий и мер указанного постановления, давая возможность администрации РАО "Газпром" получать стабильные доходы, в то же время не способствовал своевременным и в полном объеме расчетам с федеральным бюджетом.

Так, пунктом 1 указанного постановления определено, что весь объем экспорта газа, нефти, газового конденсата и продуктов их переработки осуществляет РАО "Газпром", в том числе в страны дальнего зарубежья через ВЭП "Газэкспорт". При этом дочерние предприятия, добывая и транспортируя природный газ, самостоятельно его не экспортируют и не получают реальных денежных средств.

В то же время администрация РАО "Газпром", поставляя централизованно на экспорт природный газ по ценам мирового рынка, которые более чем в 3 раза выше цен внутреннего рынка, имеет значительные доходы от этих операций, высокую прибыль, а предоставленная льгота по прибыли, используемая на финансирование капитальных вложений, дает возможность занижать налоговые платежи в бюджет.

Так, за 9 месяцев 1997 года поставлено природного газа на экспорт 83,5 млрд куб. м, что составляет 24,7% от общего объема поставок, а выручка - 44940 млрд руб., или 45% от ее общего объема. Вся выручка от экспорта газа поступает в иностранной валюте денежными средствами в распоряжение администрации, а дочерние предприятия в таких условиях получают от российских потребителей за природный газ "живыми" деньгами всего лишь 8%, остальное - материально-техническими ресурсами, КНО, векселями и др.

Таким образом, дочерние предприятия, не имея реальных денежных средств, становятся хроническими недоимщиками и их задолженность перед бюджетами всех уровней постоянно растет. На 1.10.97 г. из 22 добывающих и газотранспортных организаций 21 - недоимщики.

Задолженность по налогам и другим обязательным платежам перед федеральным бюджетом вызвана также значительными долгами за газ российских потребителей, потребителей ближнего и дальнего зарубежья.

На задолженность перед федеральным бюджетом влияют и факты нарушений налогового законодательства, установленные проверками на предприятиях, входящих в систему РАО "Газпром". Так, в нарушение Указа Президента РФ от 18 августа 1996 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" ДП "Волгоградтрансгаз", имея задолженность перед федеральным бюджетом (на 1.05.97г.) в сумме 146,2 млрд руб., не открывало длительное время счет недоимщика и осуществляло денежные расчеты с текущих счетов своих обособленных структурных подразделений.

ДП "Кавказтрансгаз" передало функции по взысканию дебиторской задолженности посредническим коммерческим фирмам. Однако дебиторская задолженность предприятия не уменьшалась, так как продукция, полученная с дебиторов в счет погаше-



ния задолженности, реализовалась посредническими фирмами и доходы зачислялись на их счета, а не на счета предприятия-недоимщика.

На рост недоимки РАО "Газпром" оказывает влияние и значительная дебиторская задолженность Общества, которая на 1.01.97 г. составила 256981,5 млрд рублей. За 9 месяцев 1997 года она возросла на 22402,7 млрд руб. и составила на 1.10.97 г. 279384,2 млрд руб. (определена по бухгалтерским балансам предприятий).

Особенно велика дебиторская задолженность внутри системы РАО "Газпром". Так, на 1.01.97 г. она составила 53,8% от всей задолженности Общества, или 136248,6 млрд рублей. Образованию дебиторской задолженности внутри системы способствовала существовавшая схема взаимоотношений по поставкам и реализации газа, которая была построена в РАО "Газпром" таким образом, что средства, получаемые от конечных потребителей газа проходили последовательно через все транспортирующие газ предприятия, вплоть до добывающих. Однако РАО "Газпром" не принимало реальных мер по снижению дебиторской задолженности внутри системы, так как наличие ее в таких размерах позволяло предприятиям и организациям иметь в обороте дополнительные денежные средства и не начислять налоги и платежи в бюджет.

Как показала проверка, проведение взаимозачета внутри системы позволит начислить налогов и платежей в бюджет на сумму около 5400 млрд рублей (расчетно).

ООО "Межрегионгаз", созданное в конце 1996 года для упорядочения расчетов с потребителями газа (постановление правления акционерного общества от 5 декабря 1996 г. № 135), пока не оказало существенного влияния на снижение задолженности как внутри системы, так и по федеральному бюджету. Так, за период его деятельности (на 1.10.97 г.) у него самого образовалась задолженность перед федеральным бюджетом в размере 1018,2 млрд рублей.

В результате меры, принятые РАО "Газпром" (централизация расчетов за поставленный газ, создание ООО "Межрегионгаз"), не изменили ситуацию с расчетами за газ, так как долги потребителей газа за 9 месяцев 1997 года увеличились на 14903,1 млрд руб. и достигли к октябрю 1997 г. 81758,7 млрд руб., из них по России - 74436,6 млрд руб., или 91% от общего долга.

Определенное влияние на уровень недоимки в федеральный бюджет по предприятиям и организациям системы РАО "Газпром" оказал и принятый Протокол "Об урегулировании взаимной задолженности РАО "Газпром" и его дочерних предприятий по налогам и платежам в федеральный бюджет и предприятий бюджетной сферы по платежам за газ", утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации от 31 июля 1997 г. № ВЧ-П22-

17пр. Так, в соответствии с Протоколом заседания Президиума Правительства Российской Федерации от 15 мая 1997 года № 10 и Протоколами совещаний у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № АЧ-П12-21пр и от 7 июня 1997 года № АЧ-П12-27пр, РАО "Газпром" осуществило перечисление средств в доход федерального бюджета на отдельный лицевой счет в течение мая-июня 1997 года в сумме 10195 млрд рублей.

Указанная сумма в соответствии с Протоколом от 31 июля 1997 г. № ВЧ-П22-17пр была распределена следующим образом:

- 2795 млрд руб. направлено в счет текущих платежей РАО "Газпром" в федеральный бюджет и 3650 млрд руб. - в счет предварительной оплаты налогов с последующим зачетом указанной суммы в счет текущих платежей, что составляет 63% от всей перечисленной суммы;

- 3750 млрд руб., или всего 37% от перечисленной суммы, внесено в счет погашения задолженности дочерних предприятий.

Перечисление средств в счет предварительной оплаты налогов в федеральный бюджет было необоснованно, так как на момент перечисления денежных средств (на 1.05.97 г.) имелась задолженность за дочерними предприятиями по платежам и налогам в федеральный бюджет в размере 16327,5 млрд руб., в том числе недоимка 8144,1 млрд рублей.

Кроме того, имея значительную задолженность перед федеральным бюджетом, в соответствии с пунктом 4 указанного выше Протокола, Министерство финансов Российской Федерации письмом от 12.09.97 г. № 23-01-05/63 предоставило предприятиям РАО "Газпром" также отсрочку по уплате образовавшейся у них по состоянию на 1.07.97 г. задолженности по платежам в федеральный бюджет на срок до 1 ноября 1997 года, которая продлена последующим письмом Минфина РФ от 19.11.97 г. № 06-06-11 до 15 декабря 1997 года.

Таким образом, централизованное перечисление средств и предоставленные Минфином РФ отсрочки не оказали существенного влияния на снижение общей суммы недоимки и не улучшили ситуацию с платежами в федеральный бюджет. Так, за два последующих месяца (июль-август) задолженность дочерних предприятий перед федеральным бюджетом вновь возросла на 3002 млрд рублей. При этом наибольшую задолженность федеральному бюджету по состоянию на 1 октября 1997 года имеют такие организации, как: ДП "Уралтрансгаз" - 1227,4 млрд руб., ООО "Межрегионгаз" - 988,9, ДП "Волготрансгаз" - 930 млрд руб. и другие.

Правительством Российской Федерации от 3.05.96 г. № ВЧ-П-22/189 в нарушение Закона РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" от 27.12.91 г. № 2116-1 было принято решение об уста-



новлении порядка предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения в РАО "Газпром". В развитие данного решения Министерством финансов РФ и Государственной налоговой службой РФ был разработан и утвержден "Порядок предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО "Газпром", который предусматривает финансирование затрат капитального характера производственным предприятиям и структурным подразделениям за счет прибыли головной организации, полученной в результате ее деятельности.

Проверка показала, что централизуется не только свободная прибыль предприятий и организаций (по решению правления Общества), но и льгота по прибыли, используемая на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства. Администрация РАО "Газпром", распределяя централизованно сумму льготы по прибыли, направляла ее как прибыльным, так и убыточным предприятиям.

Балансовая прибыль администрации РАО "Газпром" за 1996 год составила 21590,4 млрд руб., за 9 месяцев 1997 года - 20436,4 млрд руб., из нее направлено на финансирование капитальных вложений производственного назначения и жилищного строительства (подлежащей льготированию) соответственно 10781,3 млрд руб. и 5284,5 млрд рублей.

Расчеты по налогу на прибыль, проведенные в соответствии с Законом РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" по каждому предприятию, показали, что в результате неправомерного применения льготы по прибыли, используемой на финансирование капитальных вложений, только за 9 месяцев 1997 года в бюджет не поступило налога на прибыль около 420 млрд рублей (расчетно).

В нарушение Федерального закона РФ "Об акцизах", Государственная налоговая служба РФ внесла запись в Инструкцию от 1 ноября 1995 года № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ", что на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен. Геологического понятия "сухой отбензиненный газ" не существует, и термин этот носит технологическое свойство, отражающее способ доведения добытого сырья до ОСТа 51.40.93 "Газы горючие природные, поставляемые и транспортируемые по магистральным газопроводам".

Запись в Инструкции Госналогслужбы РФ от 1 ноября 1995 г. № 40 (пункт 8)) является неправомерной, так как она не подтверждается законодательными актами и соответствующими постановлениями Правительства.

Проверками установлено, что дочерние предприятия "Астраханьгазпром" и "Оренбурггазпром" (имеющие лицензии на добычу природного газа), руководствуясь указанной Инструкцией, не начисляют акциз в бюджет. Расчеты показали, что по-

тери федерального бюджета по акцизному сбору только за 1996 год и 9 месяцев 1997 г. составили около 400 млрд рублей (расчетно).

Проверка показала, что и некоторые другие положения инструкций, по которым производятся исчисления налоговых платежей, не в полной мере соответствуют действующему законодательству.

Так, статьей 46 Закона "О недрах" установлено, что акцизы на отдельные виды минерального сырья, добываемого из месторождений с относительно лучшими горно-геологическими и экономико-географическими характеристиками, могут вводиться Правительством Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации "Об акцизах".

Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 года № 859 всем плательщикам установлена единая ставка акциза на природный газ в размере 30%, независимо от горно-геологических и экономико-географических условий, что противоречит ст. 46 Закона РФ "О недрах".

В соответствии со ст. 39 указанного выше Закона платежи при пользовании недрами, в состав которых входят акцизы на минеральное сырье, должны уплачиваться пользователями недр, а не транспортирующими и сбытовыми предприятиями и организациями. Существующий подход к определению плательщика налога еще больше отрывает добывающие предприятия от средств, получаемых за добытый ими газ, и не способствует упорядочению платежной дисциплины, тем более что выручка за природный газ теперь будет проходить не через плательщика акциза, а через ООО "Межрегионгаз".

Кроме того, в Инструкции ГНС РФ от 1 ноября 1995 г. № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" определено, что при реализации природного газа на экспорт акциз взимается, исходя из государственной оптовой цены промышленности (с учетом индексации), действующей на дату поставки. Однако в настоящее время плательщики акциза на природный газ руководствуются постановлением Правительства от 1 апреля 1996 г. № 359 "О внесении изменений в постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 13 июля 1993 г. № 678", согласно которому акциз при экспорте природного газа уплачивается, исходя из стоимости реализованного газа в иностранной валюте, при этом Государственной налоговой службой России соответствующие изменения в инструкцию не внесены.

С результатами проверок, приведенными в отчете, ознакомлены под роспись руководители проверяемых предприятий и организаций. По акту проверки РАО "Газпром" представлены замечания за подписью первого заместителя председателя правления РАО "Газпром" В. В. Шеремета.



РАО "Газпром" в своих замечаниях не опровергает недостатки и нарушения, отмеченные в акте проверки, а лишь дает пояснения по отдельным его вопросам.

#### Выводы

1. Предприятия и организации РАО "Газпром" по состоянию на 1.10.97 г. имеют задолженность перед федеральным бюджетом в размере 19290,2 млрд руб. За 9 месяцев 1997 года она возросла на 6570,9 млрд рублей.

2. Постановление правления акционерного общества РАО "Газпром" от 5 декабря 1996 года № 135 "О совершенствовании порядка расчетов за газ, нефть, газовый конденсат, продукты их переработки и повышении эффективности деятельности предприятий Общества" не способствовало улучшению расчетов с федеральным бюджетом, так как основные его меры направлены на централизацию расчетов за газ с потребителями, что дает возможность администрации РАО "Газпром" получать стабильные доходы, а предприятия и организации, добывающие и транспортирующие природный газ, лишаются реальных денежных средств.

3. РАО "Газпром" не принимало реальных мер по снижению внутрисистемной дебиторской задолженности. На 1.01.97 г. она составила 136248,6 млрд рублей. Проведение зачета внутри системы позволит начислить налогов и платежей в бюджет на сумму около 5400 млрд рублей.

4. Централизованное перечисление средств в доход федерального бюджета в течение мая - июня 1997 года в размере 10195 млрд руб. не изменило коренным образом ситуацию с задолженностью, так как всего 37% от перечисленной суммы было внесено в счет погашения задолженности дочерних предприятий.

5. Задолженность перед федеральным бюджетом вызвана также неплатежами потребителей газа, которые составили на 1.10.97 года 81758,7 млрд рублей.

6. В нарушение Указа Президента от 18 августа 1996 года № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных плате-

жей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения" ДП "Волгоградтрансгаз", имея задолженность перед бюджетом, не открывало счет недоимщика и осуществляло денежные расчеты с текущих счетов обособленных структурных подразделений.

7. В нарушение Закона РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций" от 27.12.91 г. № 2116-1 Министерством финансов Российской Федерации, Государственной налоговой службой Российской Федерации установлен "Порядок предоставления льготы по прибыли, используемый на капитальные вложения в РАО "Газпром". В результате неправомерного применения льготы по прибыли, только за 9 месяцев 1997 года в бюджет не поступило около 420 млрд руб., в том числе в федеральный - 155 млрд рублей.

8. Государственная налоговая служба Российской Федерации неправомерно внесла запись в Инструкцию от 1 ноября 1995 года № 40 "О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ" (пункт 8), "что на реализованный отбензиненный сухой газ акциз не установлен".

В результате потери федерального бюджета за 1996 и 9 месяцев 1997 года составили около 400 млрд рублей.

9. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 года № 859 "О ставке акциза на природный газ" всем плательщикам установлена единая ставка акциза на природный газ в размере 30%, независимо от горно-геологических и экономико-географических условий, что противоречит ст. 46 Закона РФ "О недрах".

#### Предложения

Учитывая, что нарушения налогового законодательства, несоответствие законодательных актов принятым постановлениям Правительства и другим нормативным документам привели к росту задолженности РАО "Газпром" перед федеральным бюджетом и значительным потерям бюджета, предлагается направить представление в Правительство Российской Федерации, а также направить информацию в Государственную думу и Совет Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. Г. ПАНСКОВ**



**Председателю Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Х. М. КАРМОКОВУ**

**О представлении Счетной палаты Российской Федерации**

*На № 01-109/03 от 9 февраля 1998 г.*

В Правительстве Российской Федерации рассмотрено представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам проведенной проверки РАО «Газпром».

РАО «Газпром» в прошлом году был осуществлен комплекс мер по снижению задолженности по налоговым платежам. На 1 января 1998 г. она составила 21,1 трлн рублей (в неденоминированных ценах), что обусловлено прежде всего хроническими неплатежами потребителей за поставленный газ, в том числе организаций, финансируемых из бюджетов различного уровня.

В результате осуществления зачета задолженности организаций, финансируемых из федерального бюджета, и задолженности РАО «Газпром» перед федеральным бюджетом в сумме 9,2 трлн рублей (по оперативным данным) в значительной степени решен вопрос погашения задолженности по налогам, предъявленным к уплате в 1997 году.

Вопрос о расчетах РАО «Газпром» с федеральным бюджетом рассматривался 24 февраля 1998 г. на заседании Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины.

Создание ООО «Межрегионгаз» позволило сконцентрировать расчеты с потребителями газа и централизовать денежные потоки. Однако его функционирование в столь короткий срок не позволило существенно изменить ситуацию с платежами российских потребителей газа и кардинально улучшить состояние расчетов с федеральным бюджетом.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1333 «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» уставный капитал РАО «Газпром» образован из 100% капитала предприятий Единой системы газоснабжения и на РАО «Газпром» возложено обеспечение единой инвестиционной политики по реконструкции и развитию системы газоснабжения.

Законом Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» предусмотрено, что льгота по налогу в части капиталовложений предоставляется предприятиям, осуществляющим развитие собственной производственной базы, и это учитывалось при утверждении Порядка предоставления льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения РАО «Газпром».

Этот порядок определяет механизм финансирования затрат капитального характера, производимых предприятиями и структурными подразделениями за счет прибыли РАО «Газпром» (головной организации). Поэтому льгота по данной позиции предприятиям и структурным подразделениям системы РАО «Газпром» не предоставляется.

Счетной палатой правильно отмечено, что указанной льготой при налогообложении прибыли не должны пользоваться убыточные предприятия. Однако следует отметить, что РАО «Газпром» является единым технологическим комплексом и проводит инвестиционную политику независимо от прибыльности работы входящих в структуру общества предприятий и организаций, что позволяет обеспечивать инвестиции в объемах, необходимых для поддержания требуемого уровня добычи газа.

В этих условиях в соответствии с указанным порядком предоставлялись льготы по прибыли, полученной непосредственно РАО «Газпром», в суммах, фактически направленных обществом целевым назначением дочерним предприятиям на финансирование инвестиций.

В течение 1998 года указанный выше порядок будет пересмотрен с учетом предложений Счетной палаты и норм проекта налогового кодекса. Одновременно будет завершена работа по приведению организационно-правовой формы дочерних предприятий РАО «Газпром» в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Что касается предложений по сухому отбензиненному газу, то этот газ, являясь продуктом переработки газоконденсатных смесей, не относится к минеральному сырью и в соответствии с Законом Российской Федерации «Об акцизах» не подлежит обложению акцизом. Такая норма заложена также в проекте налогового кодекса, представленном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

Вопрос о введении дифференцированных ставок акциза на природный газ в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий его добычи будет рассмотрен с учетом обсуждения в Государственной Думе проекта налогового кодекса.

В соответствии с Федеральным законом от 14 февраля 1998 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об акцизах» будут внесены необходимые изменения и дополнения в инструкцию Госналогслужбы России от 1 ноября 1995 г. № 40 «О порядке уплаты акцизов на нефть, включая газовый конденсат, и природный газ», в том числе и в порядок уплаты акциза при экспорте природного газа, как это рекомендовано Счетной палатой.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации будут учтены в дальнейшем при разработке нормативных документов и в контрольной работе соответствующих министерств и ведомств.

**Первый заместитель Председателя  
Правительства Российской Федерации**

**Б. НЕМЦОВ**

28 марта 1998 г.  
№ 1601п-П13  
г. Москва



*Из постановления Коллегии Счетной палаты от 31 марта 1998 года №10(123) «О результатах проверки использования средств, выделенных в 1996-1997 годах бюджету Нижегородской области в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации»:*

*поддержать предложение Аудитора Счетной палаты А. Г. Андреева о направлении по результатам проверки представлений Счетной палаты в Министерство финансов Российской Федерации, губернатору Нижегородской области и письма Генеральному прокурору Российской Федерации.*

## ОТЧЕТ

**о результатах проверок использования средств федерального бюджета, выделенных в 1996 - 1997 годах бюджету Нижегородской области в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, на финансирование расходов по содержанию объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, переданных в ведение органов местного самоуправления, бюджетных ссуд на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, на выполнение Государственной целевой программы обеспечения в 1996 - 1997 годах жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей**

Основание проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на I квартал 1998 года, утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты от 26 декабря 1997 года № 41(112), постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1993-ІПГД и от 21 января 1998 года № 2126-ІПГД, решение Коллегии Счетной палаты от 30 января 1998 года № 3(116), распоряжение Председателя Счетной палаты от 12 января 1998 года № 6-рк, удостоверение на право проведения проверки от 12 января 1998 года № 13/459.

Цель проверки:

1. Использование средств федерального бюджета, выделенных области в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

2. Выполнение Государственной целевой программы "Обеспечение в 1996-1997 годах жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей".

3. Проверка использования средств, выделенных на содержание объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, переданных в ведение органов местного самоуправления.

4. Проверка использования бюджетных ссуд на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, а также погашение задолженности по выплате государственных ежемесячных пособий гражданам, имеющим детей.

Объекты проверки: Администрация Нижегородской области, Управление федерального казначейства Минфина России по области, Государственная налоговая инспекция по области, департамент финансов области, департамент по делам военнослужащих, департамент строительства и жилищно-коммунального хозяйства, департамент по социальной политике, Нижегородский Земельный межрегиональный банк, Нижегородский банк Сбербанка Российской Федерации, администрация Богородского района, Администрация Вачского района и Ассоциация адвокатов по Нижегородской области.



В ходе проверки использованы следующие законодательные и нормативные акты Российской Федерации:

1. Федеральный Закон "О федеральном бюджете на 1997 год" от 27 февраля 1997 года № 29-ФЗ.

2. Закон Российской Федерации "О общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 25 августа 1995 года № 154-ФЗ.

3. Закон Российской Федерации "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 25.09.97 г. № 126-ФЗ.

4. Закон Российской Федерации "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" от 10 октября 1991 года № 1734-1.

5. Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27 декабря 1991 года № 2118-1 с дополнениями и изменениями.

6. Закон Российской Федерации "Об основах бюджетных прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" от 15 апреля 1993 года № 4807-1.

7. Федеральный Закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 11 января 1995 года № 4-ФЗ.

8. Закон Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной Администрации" от 24.06.92 г. № 3119-1 с дополнением от 23.07.93 г. № 5507-1.

9. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации "Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти" от 30 декабря 1992 года № 4249-1/1042.

10. Указ Президента Российской Федерации "Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий" от 10 января 1993 года № 8.

11. Постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации "О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий" от 23 декабря 1993 года № 1325.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 235.

13. Федеральный Закон "О федеральном бюджете на 1996 год" от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ.

14. Указ Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат" от 19 января 1996 года № 66.

15. Указ Президента Российской Федерации "О проверках соблюдения законодательства об оплате труда" от 19 февраля 1996 года № 209.

16. Постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по реализации указов Президента Российской Федерации, направленных на обеспечение своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы" от 6 марта 1996 года № 230.

17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 года № 329-р.

18. Письмо Министерства финансов Российской Федерации "О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета" от 16 апреля 1996 года № 3-А2-02.

19. Постановление Государственной Думы "О мерах по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы" от 19 февраля 1997 года № 1132-II ГД.

20. Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1993-1ПГД и 21 января 1998 года № 2126-ПГД.

21. Федеральный Закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 26 "О дополнительных мерах по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей, и о программе строительства жилья для этой категории граждан на 1996 - 1997 годы".

Ответственными лицами по вопросам финансово-хозяйственной деятельности за проверяемый период явились:

- губернатор - Б. Е. Немцов - с 1996 года по 27 марта 1997 года;

- и. о. губернатора - Ю. И. Лебедев - с 28 марта 1997 года по 21 июля 1997 года;

- губернатор - И. П. СклЯров - с 22 июля 1997 года;

- директор департамента финансов администрации Нижегородской области В. Н. Лунин;

- главный бухгалтер Г. В. Шкунова.

Проверка проведена с 19 января по 6 февраля 1998 года главным инспектором В. П. Сидоровым и старшими инспекторами Н. Я. Богомоловой и М. Л. Катасоновой.

По результатам проверки оформлено четыре самостоятельных акта.

Проверкой установлено:



## 1. Использование средств федерального бюджета, выделенных области в 1996-1997 году в виде финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

### 1.1. Об использовании трансферта из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

На основании Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ "О Федеральном бюджете на 1996 год" трансферт бюджету области составил по прогнозу на 1996 год 426654,2 млн рублей и в этой сумме утвержден законом области от 30 апреля 1996 года № 33-3 "Об областном бюджете на 1996 год".

По отчетным данным в 1996 году трансферт из фонда составил 317696,3 млн рублей, за 1997 год (по месячной отчетности) - 216243 млн рублей, или соответственно 4% и 2,7% в общем объеме доходов консолидированного бюджета области. Аналогично в доходах областного бюджета удельный вес его за эти периоды составил соответственно 11,6 и 6,8 процента.

В целях сокращения встречных финансовых потоков, в соответствии со статьей 29 вышеуказанного Федерального закона и телеграммой Минфина РФ и Госналогслужбы от 24 января 1996 года № 2-6-3/ВГ-6-09/45, с 1 января по 1 июля 1996 года часть трансферта замещалась дополнительными отчислениями от налога на добавленную стоимость (НДС) в размере 5%, оставляемыми на территории области сверх установленного законом норматива. Общий размер норматива отчислений от НДС в бюджет области за этот период составил 30 процентов.

В связи с письмом администрации области от 18 июня 1996 года № 01/428, телеграммой Минфина РФ и Госналогслужбы от 10 июня 1996 года № 2-6-3/09-02-06/158 с 1 июля по 31 декабря 1996 года был установлен норматив дополнительных отчислений от НДС в размере 15%, а общий размер отчислений от НДС в бюджет области составил 40 процентов.

Исходя из фактических поступлений налоговых доходов, в бюджет области должен был поступить трансферт в сумме 381435,7 млн рублей.

В течение года трансферт передавался ГУФК Минфина России на счет УФК Минфина России по области в основном прямыми перечислениями средств в апреле, в мае и июне. В целом зачислено средств 71963,8 млн рублей.

За счет доходов федерального бюджета, поступающих на территории области, трансферт зачислен 2 июля 1996 года и 4 июля 1996 года в общей сумме 10000 млн рублей. 14 декабря 1996 года в счет трансферта погашен кредит с процентами, выданный Сбербанком России для погашения задолженности по заработной плате под поручительство Министерства финансов Российской Федерации в сумме 50084,7 млн рублей до 13 декабря 1996 года.

В соответствии с письмами ГУФК Минфина России в мае и ноябре 1996 года, в апреле 1997 года (заключительными оборотами за 1996 год) в счет трансферта была зачтена задолженность федеральному бюджету по взносам в централизованный фонд социального развития Госналогслужбы и в фонд социального развития федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации - 43023,8 млн рублей. Кроме того, был зачтен остаток задолженности по беспроцентной бюджетной ссуде, выделенной 14 марта 1996 года для ликвидации задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, стипендиям и детским компенсациям в сумме 2998 млн рублей. Всего было зачтено в счет трансферта 46021,8 млн рублей.

Общая сумма поступлений трансферта в бюджет области за счет прямых перечислений средств ГУФК Минфина России, доходов федерального бюджета, поступающих на территории области, а также произведенных зачетов и погашения кредита составила 178070,3 млн рублей.

В бюджет области также зачислены в счет трансферта дополнительные отчисления от налога на добавленную стоимость в сумме 139626,3 млн рублей.

Таким образом, общая сумма трансферта, фактически переданного в бюджет области, составила за 1996 год 317696,6 млн рублей, в том числе за счет НДС - 139626,3 млн, т.е. меньше на 63739,1 млн рублей.

Перечисленный из Федерального фонда трансферт непосредственно зачислялся в доходы областного бюджета и расходовался на предусмотренные мероприятия, включая капитальные вложения. В нарушение Методики расчета финансовой помощи (трансферта) из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1996 год, в соответствии со статьей 16 закона области от 30 сентября 1996 года № 33-3 "Об областном бюджете на 1996 год" утверждена целевая субвенция г. Нижнему Новгороду на финансирование капитальных вложений в сумме 142000 млн рублей, или 1/3 от трансферта. За год израсходовано на эту цель 58199 млн рублей.

Федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" предусмотрен трансферт в сумме 426664,1 млн рублей. В законе области от 18 декабря 1996 года № 57-3 "Об областном бюджете на 1997 год" сумма трансферта из федерального бюджета утверждена в размере 426654 млн рублей, или на 10,1 млн рублей меньше.

На основании статьи 29 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" и телеграммы Минфина РФ и Госналогслужбы от 28 марта 1997 года № 10-6-3/ПВ-6-28/249 администрации области предоставлено право зачислять в свой бюджет дополнительные отчисления НДС в размере 5% в счет трансферта.



Поступление финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов  
Российской Федерации (ФФПРСРФ) в 1996 году

(млн рублей)

Прогнозная сумма финансовой помощи из ФФПРСРФ	Сумма финансовой помощи, исходя из поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет, включая задолженность прошлого года	Фактически перечислено финансовой помощи в бюджет области		Недопоступление финансовой помощи	
		всего	в том числе		
			денежным и безденежным реестрами, зачетами	за счет дополнительного норматива НДС	
426654,2	381435,7	317696,6	178070,3	139626,3	63739,1

Исходя из фактических поступлений налоговых доходов (за исключением подоходного налога с физических лиц и импортных пошлин) по ежемесячному отчету об исполнении федерального бюджета за 1997 год, трансферт составил 260222,5 млн рублей. С учетом задолженности федерального бюджета перед бюджетом области за 1996 год в сумме 63739,4 млн рублей общая сумма трансферта за 1997 год составила 323961,9 млн рублей.

В 1997 году трансферт передавался ГУФК Минфина России на счет УФК Минфина России по области прямыми перечислениями средств 4 раза: в сентябре, октябре, ноябре и декабре в общей сумме 38660 млн рублей.

Наряду с этим трансферт передавался за счет доходов федерального бюджета, поступающих на территории области, в том числе в сумме 6430,6 млн рублей за март зачислен частями, на счет УФК Минфина России по области 12 - 14 марта 1997 года. Соответственно из суммы 7667 млн рублей за май зачислено 27 - 29 мая 1997 года 6000 млн рублей и 4 июня 1997 года - 1667 млн рублей. Трансферт в сумме 23000 млн рублей за июнь зачислен 18 - 19 июня 1997 года в сумме 15200 млн рублей и 23 июня 1997 года - 7800 млн рублей. 28 ноября 1997 года зачислен трансферт за ноябрь - 15000 млн рублей. Всего зачислено таким образом за 1997 год 52097,6 млн рублей.

В соответствии с письмами ГУФК Минфина России от 15 августа 1997 года и от 15 октября 1997 года № 3-Б4-05 произведен зачет в счет трансферта части задолженности по товарному кредиту, выде-

ленному администрации области в марте 1996 года до 1 декабря 1996 года, на сумму казначейских налоговых освобождений предприятиям топливно-энергетического комплекса, железнодорожного и трубопроводного транспорта для сельскохозяйственных товаропроизводителей и сахарных заводов в размере 31900 млн рублей под гарантию бюджета области.

Соответственно департаментом финансов администрации области на вышеуказанную сумму был произведен зачет задолженности областного бюджета по дотации администрациям 40 районов и 8 городов.

С учетом указанного зачета общая сумма трансферта, перечисленного области за 1997 год, составила 122657,6 млн рублей.

Наряду с этим в соответствии с действующим в 1997 году порядком УФК Минфина России по области зачислило в бюджет области в счет трансферта дополнительные отчисления от НДС в сумме 93584,7 млн рублей.

За 1997 год в целом в бюджет области поступил трансферт в сумме 216242,3 млн рублей, в том числе в счет НДС - 93584,7 млн рублей и перечислений средств казначейством, с учетом произведенного зачета, - 122657,6 млн рублей, или меньше предусмотренной по расчету суммы, включая задолженность за 1996 год, на 107719,6 млн рублей. Трансферт в 1996 - 1997 годах своевременно перечислялся УФК Минфина России по области на текущий счет областного бюджета.



Поступление финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФФПСРФ) в 1997 году

(млн рублей)

Прогнозная сумма финансовой помощи из ФФФПСРФ	Сумма финансовой помощи, исходя из поступлений налоговых доходов в федеральный бюджет, включая задолженность прошлого года	Фактически перечислено финансовой помощи в бюджет области			Недопоступление финансовой помощи
		всего	в том числе		
			денежными и безденежными реестрами, зачетами	за счет дополнительного норматива НДС	
426664,1	323961,9	216242,3	122657,6	93584,7	107719,6

В 1997 году области были выделены из федерального бюджета бюджетные ссуды на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, на выплату отпускных работникам образования и детских компенсаций в сумме 240000 млн рублей, в том числе со сроками погашения: 150000 млн рублей - в 1997 году, которая не погашена, и 90000 млн рублей - в 1998 году.

Распоряжением администрации области от 26 марта 1996 года № 422-р было разрешено департаменту финансов администрации области использовать все средства фонда содействия конверсии, инвестиционного налогового кредита и других средств на выплату заработной платы и детских пособий с последующим возвратом указанных средств до 1 мая 1996 года для целевого использования. За 1996 - 1997 годы вышеуказанные привлеченные средства составили 44100 млн рублей и на 1 октября 1997 года не были возвращены.

В апреле 1997 года Управлением федерального казначейства Минфина России по области совместно с работниками контрольно-ревизионного аппарата КРУ Минфина России по области в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 28 февраля 1997 года № 134 "Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы" и от 26 марта 1997 года № 268 "Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы" и на основании письма Минфина России от 4 апреля 1997 года № 03-А5-13/140 проведена проверка целевого использования средств федерального бюджета за I квартал 1997 го-

да. Согласно представленной справке, нарушений не выявлено.

Настоящей проверкой выборочно установлено, что перечисленные на текущий счет областного бюджета средства финансовой помощи из федерального фонда расходовались вместе с поступающими на этот счет налогами, доходами и другими привлеченными средствами на мероприятия, предусмотренные по бюджету.

В нарушение действующей инструкции Министерства финансов СССР, утвержденной приказом Минфина СССР от 16 мая 1975 года № 49 п. 1.25, не обеспечен порядок хранения банковских документов в департаменте финансов администрации области. Мемориальные ордера с относящимися к ним документами по основному текущему счету областного бюджета не сброшпорованы.

1.2. Финансовая помощь бюджетам районов и городов из областного бюджета

Финансовая помощь бюджетам районов и городов из областного бюджета осуществлялась на основании законов области об областном бюджете на соответствующий год с учетом внесенных изменений и дополнений к ним. Эта помощь предоставлялась в виде дотаций на текущие расходы бюджетов, субвенций на капитальные вложения и средств по взаимным расчетам.

В соответствии со статьей 15 закона области от 30 апреля 1996г. № 33-3 "Об областном бюджете на 1996 год" утвержден источник формирования фонда дотаций - 60,89% от налоговых доходов, за-



числяемых в областной бюджет, что составило 1408678 млн рублей.

Той же статьей утверждены размеры долей в фонде дотаций и суммы субвенций, передаваемые в бюджеты районов и городов из областного бюджета. Однако в статье 13 закона области объем дотаций всем 46 районам для финансирования расходов, не обеспеченных собственными финансовыми ресурсами, был предусмотрен в размере 1408787 млн рублей (на 109 млн рублей больше). Объем субвенций предусмотрен в сумме 168778 млн рублей.

Перечисление субвенций производится при условии выполнения плана капитальных вложений и финансирования защищенных статей расходов по областному бюджету. Объем субвенций должен соответствовать объему планируемых капитальных вложений.

С учетом целевой субвенции, передаваемой г. Нижнему Новгороду на финансирование капитальных вложений - 142000 млн рублей, общий объем утвержденных субвенций в законе "Об областном бюджете на 1996 год" составил 310778 млн рублей.

Статьей 17 закона предусмотрен зачет сумм, причитающихся районам и городам из фонда дотаций и поступлений на соответствующей территории налога на прибыль и налога на добавленную стоимость в пределах их доли, зачисляемой в областной бюджет.

Согласно отчетам об исполнении бюджетов за 1996 год общая сумма фактически профинансированных дотаций составила 884896 млн рублей, или 62,8% к уточненному плану. При этом доходы областного бюджета были выполнены на 76%, в том числе налоговые доходы на 69 процентов.

Бюджетам всех 40 районов и 6 городов дотации недоперечислены в пределах от 29,5% (г. Арзамас) до 47,2% (Шахунский район). В целом недоперечислено дотаций на сумму 523891 млн рублей, а с учетом выполнения налоговых доходов - на 87167 млн рублей. В доходах бюджетов удельный вес дотации в целом составил 18 процентов. Вместе с тем по бюджетам отдельных районов и городов удельный вес ее дифференцирован.

Также в бюджеты районов и городов переданы субвенции в размере 114795 млн рублей, или 36,9% от планируемых. В целом недоперечислено субвенций на сумму 195983 млн рублей. Целевая субвенция городу Нижнему Новгороду перечислена в сумме 58199 млн рублей, или 41% от уточненного плана и соответственно - 18,3% от полученного трансферта из федерального бюджета.

Субвенции перечислялись вне зависимости от финансирования защищенных статей.

Дотации передавались по мере поступления налоговых доходов в областной бюджет.

Наряду с этим в бюджеты районов и городов переданы средства по взаимным расчетам на общую сумму 238698 млн рублей, или 100% к плану. Со-

гласно отчетным данным за 1996 год в объеме доходов бюджетов они составили 4,9 процента.

В целом бюджетам районов и городов передано дотаций, субвенций и средств по взаимным расчетам в сумме 1238389 млн рублей. В общем объеме расходов областного бюджета они составили 43,9 процента.

На основании статьи 15 закона области от 18 декабря 1996 года № 57-3 "Об областном бюджете на 1997 год" в расходах областного бюджета утверждены по статье "Прочие расходы" суммы задолженности за 1996 год по дотациям - 92896 млн рублей и субвенциям - 69912 млн рублей. Также утверждены причитающиеся бюджетам районов и городов на 1997 год дотации - 1482015 млн рублей и субвенции - 168778 млн рублей, в том числе по объектам АПК - 115792 млн рублей.

Статьей 19 закона области разрешено администрации области по согласованию с органами исполнительной власти районов и городов осуществлять в ходе исполнения областного бюджета на 1997 год зачет поступлений на соответствующей территории налога на прибыль, налога на добавленную стоимость, налога на имущество и акцизов в пределах доли, зачисляемой в областной бюджет.

Законами области от 21 октября 1997 года № 88-3 и от 26 ноября 1997 года № 98-3 "О внесении изменений и дополнений в закон Нижегородской области "Об областном бюджете на 1997 год" окончательно утверждены суммы дотаций и субвенций районным и городским бюджетам.

В целом на 1997 год уточненный план по дотациям составил 1210335 млн рублей и по субвенциям - 144755 млн рублей.

Фактически передано за 1997 год (по форме месячной отчетности) бюджетам районов и городов дотаций - 1203221 млн рублей и субвенций - 51085 млн рублей, или соответственно 99,4% и 35,2% к уточненному плану на год, при выполнении доходов областного бюджета за этот период на 86%, в том числе налоговых доходов - на 91 процент. Недоперечислено дотаций 7114 млн рублей и субвенций - 93670 млн рублей.

Бюджетам 19 районов и 4 городов дотации были переданы сверх уточненного плана на год от 0,6% до 17,6%, а бюджетам остальных 21 района и 2 городов недоперечислены от 0,1% до 27,5% к уточненному плану.

Субвенции бюджетам районов и городов передавались также неравномерно. Так, например, субвенции Сосновскому району были недоперечислены на 19,3%. Семеновскому - на 98,7%, а Варнавинскому - на 100% к уточненному плану на год.

В доходах бюджетов районов передаваемые из областного бюджета дотации и субвенции занимают различный удельный вес. По данным отчетов об исполнении бюджетов за 1997 год (по форме месячной отчетности), в доходах бюджета Первомай-



ского района они составили 22 %, Краснооктябрьского - 74,2 процента.

В целом, по отчету за 1997 год (по форме месячной отчетности), в доходах бюджетов районов и городов удельный вес дотации составил 18,9% и субвенций - 0,8 процента.

Помимо указанной финансовой помощи, в бюджеты районов и городов переданы средства по взаимным расчетам в сумме 174684 млн рублей, что составило 2,7 процента.

В целом за 1997 год бюджетам районов и городов передано дотаций, субвенций и средств по взаимным расчетам на общую сумму 1428990 млн рублей, что составило 38,5% всех расходов областного бюджета.

### 1.3. Отдельные вопросы составления и исполнения бюджета

В нарушение закона области от 16 февраля 1996 года № 55-3 "О внесении изменений и дополнений в закон Нижегородской области "Об областном бюджете на 1996 год" при отсутствии утвержденной Законодательным собранием области Программы реализации инвестиционных проектов, а также распределения средств по отраслям и направлениям расходов, администрацией области из полученных на финансирование указанной Программы заемных средств в сумме 82200 млн рублей перечислена в 1997 году ссуда на финансирование инвестиционных программ Фонду поддержки предпринимательства 8860 млн рублей со сроком погашения в 2001 году, а оставшаяся сумма - 73340 млн рублей - израсходована на текущие расходы по бюджету.

В соответствии с законом "Об областном бюджете на 1997 год" в области предоставляются дополнительные льготы и отсрочки отдельным категориям налогоплательщиков.

Своевременно рассчитывающимся с бюджетами области банкам ставка налога на прибыль установлена в размере 26%, или на 4 пункта меньше, чем предусмотрено федеральными законами. По данным государственной налоговой инспекции по области, за I полугодие 1997 года сумма потерь доходов в связи с этим для областного бюджета составила 1970 млн рублей.

Кроме того, в нарушение статьи 15 закона области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области" и статьи 21 закона области "Об областном бюджете на 1997 год" администрацией области было принято распоряжение от 23 сентября 1997 г. № 1357-р, которым существенно расширен перечень спортивных команд и организаций, спонсоры которых льготятся (30 наименований против 8 по первоначальному варианту). Указанным налогоплательщикам также предоставлены льготы по налогу на имущество, тогда как в бюдже-

те на 1997 год были предусмотрены льготы только по налогу на прибыль.

В нарушение пункта 30 Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов разных уровней" и статьи 15 закона Нижегородской области от 1 марта 1996 г. "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области", предусматривающих предоставление отсрочки по платежам в бюджет в пределах текущего года и на срок не более шести месяцев, администрация области постановлением от 15 апреля 1997 г. № 102 предоставила отсрочку телерадиостудии ННТВ по уплате в областной бюджет налога на прибыль до 10 апреля 1998 г. (расчетная сумма отсроченного платежа в договоре не указана).

В областном бюджете на 1997 год в составе 16 целевых программ принято финансирование программы "Возрождение Нижегородских храмов" - 7500 млн рублей. За 9 месяцев 1997 года указанная программа профинансирована в сумме 518,1 млн рублей. Наряду с этим за счет средств областного внебюджетного фонда по распоряжениям администрации области в 1997 году на строительство и ремонт церквей было выделено 968 млн рублей.

В то же время целевые программы "Вакцинопрофилактика" (план - 2297 млн рублей) и "Дети - инвалиды" (план - 1400 млн рублей) не финансировались. Следует отметить, что обе указанные программы не финансировались и в 1996 году.

В нарушение пункта 3 статьи 15 закона области от 1 марта 1996 г. № 20-3 "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области" и статьи 29 закона области от 18 декабря 1996 г. № 57-3 "Об областном бюджете на 1997 год", предусматривающих выдачу гарантий под средства областного бюджета только в размере оборотной кассовой наличности, утвержденной на 1997 год в сумме 50000 млн рублей, за 9 месяцев 1997 года постановлениями Законодательного собрания и распоряжениями администрации области приняты решения о предоставлении гарантий под средства областного бюджета на общую сумму 197600 млн рублей, или почти в 4 раза больше предельного размера, установленного законом. Фактически предоставлены гарантии, что подтверждается заключенными договорами поручительства, на сумму 312860 млн рублей, из них без соответствующих разрешительных документов органов власти - на 201000 млн рублей (ОАО "ГАЗ" и администрация Кулебакского района).

В нарушение закона области "Об областном бюджете на 1997 год", предусматривающего предоставление кредита из областного бюджета только фонду агропромышленного комплекса и развития сельской инфраструктуры на общую сумму 5000 млн рублей, за 9 месяцев 1997 года фактически бы-



ло предоставлено ссуд и кредитов на сумму 217000 млн рублей, в том числе: нижестоящим бюджетам - 175500 млн рублей - для выравнивания уровня социально-экономического развития районов и предприятиям, организациям и учреждениям - 27600 млн рублей, в том числе: "Облкоммунсервису" на приобретение насосов - 68 млн рублей из фонда непредвиденных расходов (беспроцентная ссуда); областному Фонду поддержки предпринимательства - 8860 млн рублей под 1/4 ставки ЦБ; департаменту АПК и земельной реформы - 18700 млн рублей на весенне-полевые работы.

В нарушение действующего порядка (без согласования с Законодательным собранием области) администрацией области допускались отдельные случаи пролонгации ссуд за пределы финансового года. В частности, в соответствии с распоряжениями администрации от 24 февраля 1997 г. № 230-р (на 1500 млн рублей) и от 16 июня 1997 г. № 781-р (на 1800 млн рублей, в т. ч. повторно) пролонгированы ссуды, выданные Управлению федерального казначейства Минфина России по области в 1995-1996 годах, срок возврата которых истек в 1996 году.

#### 1.4. Об исполнении доходов и расходов консолидированного бюджета области и входящих в него бюджетов

За 1996 год консолидированный бюджет области исполнен по доходам в сумме 8017160 млн рублей и по расходам - 8309500 млн рублей, или соответственно на 78,4% и 76,1% к уточненному плану. За 1997 год (по форме месячной отчетности) в доходы бюджета области поступило 7928889 млн рублей, или 96% к уточненному годовому плану, расходы профинансированы на 8553911 млн рублей, или на 82 процента.

Доходы бюджетов городов и районов выполнены за 1996 год в сумме 4905931 млн рублей, или на 79%, расходы - 5104675 млн рублей, или на 77,4%. Из 40 районов и 11 городов планы по доходам бюджета выполнены только по г. Балахна (120,9%) и г. Выкса (101,3 %).

За 1997 год в целом бюджеты районов и городов выполнены по доходам на 95,5 %, по расходам - на 92,2 % к уточненному годовому плану. Однако процент выполнения плана по доходам и расходам в разрезе районов и городов дифференцирован. По Арзамасскому району доходы выполнены на 101,4 процента. При этом дотация перечислена на 17,6% больше, а расходы выполнены на 134,4 % к уточненному годовому плану. Также перевыполнены доходы бюджетов по 2 районам: Сеченовскому - на 23,7% и Чкаловскому - на 7,1% - и 4 городам от 1% до 7,2% к уточненному годовому плану. Выполнение плана расходов колеблется от 76,8% до 134,8% к уточненному годовому плану.

Доходы областного бюджета за 1996 год выполнены в сумме 2729920 млн рублей, или на 76%,

расходы - 2823516 млн рублей, или на 72,3%. За 1997 год - соответственно на 86% и 77% к уточненному годовому плану.

По результатам исполнения бюджетов за 1996 год образовались сверхнормативные остатки бюджетных средств в сумме 4446 млн рублей. При этом из 40 районов и 11 городов по 28 районам и 7 городам не сохранена плановая оборотная кассовая наличность на 17239 млн рублей, а по 12 районам и 4 городам образовались сверхнормативные остатки в общей сумме 14527 млн рублей. По областному бюджету имеется сверхнормативный остаток в сумме 7158 млн рублей.

За 1997 год сверхнормативные остатки бюджетных средств составили 735378 млн рублей. Не сохранена плановая оборотная кассовая наличность на 19618 млн рублей по 31 району и 4 городам. Сверхнормативные остатки образовались по 8 районам и 7 городам на 251991 млн рублей и по областному бюджету на сумму 503005 млн рублей.

## **2. Использование средств федерального бюджета на реализацию Программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку, проводимой в Нижегородской области в виде эксперимента**

### 2.1. Организация работы по предоставлению сертификатов на приобретение или строительство жилья гражданам, уволенным в запас или отставку

В соответствии с договором между Минфином России в лице исполняющего обязанности С. К. Дубинина и администрацией Нижегородской области в лице губернатора Б. Е. Немцова был заключен договор от 16.09.94 года (б/№) о реализации социальной программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку. По договору администрация Нижегородской области до 1 октября 1994 года обязана разработать и согласовать с Минфином России "Порядок реализации программы предоставления военным служащим, уволенным в запас или отставку, сертификатов на строительство и приобретение жилья в Нижегородской области", а Минфин России - выделить необходимые средства из федерального бюджета на эти цели (в 1994 году было выделено 30200 млн рублей). Срок действия договора определен до 1 октября 1996 года. Программа предоставления лицам, уволенным в запас или отставку, сертификатов на строительство или приобретение жилья, введена в действие постановлениями губернатора Нижегородской области от 12 сентября 1994 года № 153 и от 24 октября 1994 года № 174, с дополнениями от 5 июня 1996 года № 92 и от 13 февраля 1997 года № 36 "Об организации работы по предоставлению сертификатов на приобретение или строительство жилья, гражданам уволенным с военной службы".



## Содержание эксперимента

Предоставление федеральных субсидий, удостоверяемых сертификатами, осуществлялось в объеме финансовых средств, поступивших в область целевым назначением из федерального бюджета. Бывший военнослужащий получал сертификат в военном комиссариате по решению комиссии райвоенкомата и районной (городской) администрации. Выбор получателей сертификатов производится из числа граждан, уволенных с военной службы, проживающих на территории области, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в отделе учета и распределения жилой площади администраций городов и районов и не имеющих другого жилья на территории России или за ее пределами.

Расчет цены сертификата (объема федеральной жилищной субсидии) производится в размере 75-85% от средней стоимости строительства жилья с типовыми потребительскими качествами, сложившимися в области на момент выдачи сертификата (субсидии). Общая площадь соответствует социальной норме на семью получателя в зависимости от срока военной службы бывшего военнослужащего и состава семьи.

Полученный сертификат бывший военнослужащий передает в один из шести специально предназначенных для этих целей нижегородских банков, которые открывают на гражданина специальный именной блокированный счет. Денежные средства, перечисляемые департаментом финансов на указанные счета, могут храниться в банке до одного года, т. е. до приобретения владельцем сертификата квартиры. Для компенсации инфляционных процессов, связанных с удорожанием стоимости жилья, денежные средства владельцев сертификатов банки размещают на депозитные счета. Недостающие средства для приобретения квартиры (с учетом процентов) владелец сертификата дополняет из своих сбережений, или же банк предоставляет ему ипотечный кредит сроком до 10 лет под залог квартиры.

Выбор уполномоченных банков по организации работы с денежными средствами, выделенными из федерального бюджета на строительство или приобретение жилья для граждан, уволенных в запас или отставку, проводился в области на конкурсной основе специальной комиссией при департаменте финансов области. Из десяти банков, принимавших участие в конкурсе, право по работе с федеральными средствами получили шесть.

Поскольку проведение указанного эксперимента предусматривает привлечение собственных средств граждан для покупки жилья, к его проведению привлекались граждане исключительно на добровольных началах.

Условия и порядок взаимоотношений финансирующего банка и владельца сертификата, условия индексации и целевого использования средств, выделенных по сертификату, вопросы предоставления ипотечного кредита в случае недостатка средств на

специальном именованном счете для приобретения квартиры и другие вопросы оговариваются договором, заключаемым между департаментом финансов области и банком.

Перечисление средств продавцу жилья (юридическому или физическому лицу) осуществляется после предоставления в банк договора купли-продажи между владельцем сертификата и собственником жилья исключительно безналичным путем в форме единовременного платежа.

Проведение эксперимента в целом оказало положительное влияние на решение проблемы обеспечения жильем военнослужащих, уволенных в запас или отставку. Так, по состоянию на 1.10.94 года в списках на получение жилья состояло 4024 семей, в 1995 году фактически военнослужащими получено 1112 квартир. А всего за 1995-1996 годы семьями военнослужащих получено 1436 квартир. За период 1992-1994 годов этот показатель составляет 686 квартир.

### 2.2. Использование средств федерального бюджета на реализацию программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 26 Нижегородской области были установлены задания по вводу жилья для граждан, уволенных в запас или отставку на 1996-1997 годы. Всего предусматривалось ввести 2020 квартир (121,2 тыс. кв. м), в том числе в 1996 году - 962 квартиры (57,7 тыс. кв. м) и в 1997 году - 1058 квартир (63,5 тыс. кв. м). Соответственно Минэкономики России были установлены лимиты финансирования по выполнению этих заданий в сумме 196900 млн рублей, в том числе на 1996 год - 98500 млн и на 1997 год - 98300 млн рублей. Однако даже при реализации этой программы в полном объеме количество нуждающихся в получении жилья уменьшилось бы по состоянию на 1.01.98 года только на 50 процентов.

По данным администрации Нижегородской области количество граждан, уволенных в запас или отставку и нуждающихся в улучшении своих жилищных условий, составляло на 1.01.95 года 4069 человек, на 1.01.96 года - 3621, на 1.01.97 года - 4014 и на 1.01.98 года - 4369 человек. Ежегодно список нуждающихся в улучшении жилищных условий этих категорий граждан пополняется более чем на 1000 человек.

Фактически выделено квартир гражданам, уволенным в запас или отставку, в 1995 году - 1112, в 1996 году - 324 (35,8% от установленного задания) и в 1997 году - 363 (34,8% от задания).

Для реализации программы по предоставлению сертификатов на приобретение или строительство жилья гражданам, уволенным в запас или отставку, Минфин России перечислил Нижегородской области следующие средства:



- в 1994 году - 30200 млн рублей;  
- в 1995 году - 49703 млн рублей;  
- в 1996 году путем проведения денежного зачета между Минфином России, администрацией Нижегородской области и ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" с привлечением банка "Менатеп" - 101678 млн рублей.

В 1997 году денежные средства не перечислялись.

Реализация программы по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, в области строилась в три основных этапа.

На первом и втором этапах (1995 - 1996 годы) граждане, уволенные в запас или отставку, нуждающиеся в получении жилья, в установленном порядке получали сертификаты и, обращаясь в уполномоченные банки, имели право на открытие именных счетов, на которые департаментом финансов области перечислялись денежные средства.

Первый этап программы охватывает весь 1995 год, когда выдана основная масса сертификатов, по которым были приобретены квартиры. Всего на этом этапе в банках по цене сертификатов было размещено на именных счетах граждан, уволенных в запас или отставку, 31219,7 млн рублей. За счет этих средств было приобретено 785 квартир, в том числе в 1994 году - 85, в 1995 году - 698 и в 1996 году - 2 квартиры.

Второй этап программы связан с очередным поступлением из Минфина России федеральных средств, которые были зачислены на счета областного бюджета во второй половине 1996 года. Всего на втором этапе реализации программы по выдаче сертификатов на приобретение или строительство жилья для граждан, уволенных в запас или отставку, выдано 742 сертификата, их владельцам были предоставлены квартиры: в 1995 году - 414, в 1996 - 322 и в 1997 году - 6 квартир.

Всего за 1994 - 1996 годы было выдано 1527 сертификатов на общую сумму 80922,7 млн рублей. Часть этих средств находилась на именных депозитных счетах владельцев сертификатов от 2 до 4 месяцев. Кроме того, в течение 1995 года часть целевых федеральных средств, выделенных области на реализацию программы в сумме 22700 млн рублей (45,7% от поступивших в 1995 году), "как временно свободные" были размещены на депозитные счета коммерческих банков.

Так, согласно депозитному договору от 23 июня 1995 года № 714168 и от 12 июля 1995 года № 714182 на депозитных счетах Нижегородского банка "Сбербанк РФ" было размещено 4000 млн рублей и 9000 млн рублей соответственно. Указанные средства с учетом начисленных процентов по депозитному вкладу в сумме 1208 млн рублей были возвращены на счет департамента финансов области 30 сентября и 18 августа 1995 года соответственно.

Согласно депозитным договорам от 29 сентября 1995 года № 40-Д и от 28 декабря 1995 года № 43-Д были размещены на депозитных счетах Нижегородского земельного межрегионального банка (НЗМБ) бюджетные средства в сумме 4700 млн рублей и 5000 млн рублей со сроком возврата этих сумм через 92 дня по каждому договору. Однако в соответствии с дополнительными соглашениями к этим договорам срок их действия неоднократно продлевался (до 2 месяцев).

На проценты, полученные от размещения средств на депозитных счетах, дополнительно приобретено 20 квартир для семей бывших военнослужащих.

В соответствии с распоряжением администрации Нижегородской области от 14 ноября 1995 года № 1539-р "О внесении изменений по оплате сертификатов и утверждении порядка выдачи средств гражданам, уволенной с военной службы" в связи с кризисом платежей и ненадлежащим исполнением МИАБ "Нижегородский кредит" своих обязанностей департаментом финансов на основании гарантийного обязательства, выданного администрацией г. Нижний Новгород администрации области по договору от 31.07.95 года № 4-а, заключенному между администрацией области и МИАБ "Нижегородский кредит", была произведена оплата договоров купли-продажи жилья гражданам, уволенным с военной службы, в сумме 7500 млн рублей с основного текущего счета областного бюджета № 010132001 в счет средств, причитающихся из областного бюджета бюджету администрации г. Нижнего Новгорода.

В течение 1996 года МИАБ «Нижегородский кредит» средства были перечислены в доход бюджета г. Нижнего Новгорода.

В ходе реализации программы по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, контрольным аппаратом области были вскрыты случаи нецелевого и незаконного использования средств. Отдельные граждане получали жилье по подложным документам или продолжали служить в рядах Вооруженных Сил.

Право на получение сертификатов имели только военнослужащие, уволенные по сокращению штатов или по возрасту. Однако сертификат был выдан гражданину В. М. Сирош, уволенному из армии по дискредитации. Актом проверки от 16 сентября 1996 года департамента по делам военнослужащих и Волго-Вятского РУОП отмечено, что стоимость сертификата возмещена В. М. Сирош в сумме 87676 тыс. рублей (квитанция СБ № 287410 от 11.04.97 года и квитанция СБ № 287426 от 14.04.97 года).

Гражданин С. В. Моторин получил сертификат № 000132 на сумму 45,1 млн рублей также по подложным документам и, кроме того, на момент выдачи сертификата продолжал проходить службу в Вооруженных Силах Российской Федерации.



Всего выявлено фактов нецелевого использования бюджетных средств при выдаче сертификатов на сумму 600,5 млн рублей.

Поскольку в 1996-1997 годах Министерством финансов Российской Федерации не перечислялись реальные деньги Нижегородской области для реализации программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку, несколько изменился сам механизм ее финансирования. Банки к указанной работе 1997 года не привлекались, и выдача сертификатов для приобретения и строительства жилья гражданам, уволенным в запас или отставку, не производилась.

В соответствии с приказом Минфина России от 10 декабря 1996 года № 1939х было составлено соглашение от 17 декабря 1996 года № 1158 о проведении денежного зачета между Минфином России, администрацией Нижегородской области и ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" с привлечением банка "Менатеп" на сумму 101678 млн рублей. Деньги от реализации этого соглашения предусматривалось направить на финансирование программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку.

Указанный зачет был проведен с грубым нарушением установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 1997 года № 234 порядка его проведения. Согласно пункту 3 постановления установлено, что зачет взаимной задолженности федерального бюджета и предприятий по налогам и платежам в федеральный бюджет, образовавшейся за 1996 год, осуществляется в счет фактической задолженности получателя средств федерального бюджета (администрация Нижегородской области) перед поставщиком (ОАО "Новокуйбышевский НПЗ").

По данным департамента финансов области, задолженности перед поставщиком в части поставленных им и не оплаченных нефтепродуктов область не имела, то есть зачет был проведен как авансирование будущих поставок нефтепродуктов. В то же время ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" был связан кредитными обязательствами перед банком "Менатеп". В связи с этим оплата поставляемого топлива и мазута осуществлялась простыми векселями банка "Менатеп", которые принимались поставщиком по стоимости соответствующей номинальным суммам.

Вопросы согласования отпускных цен на нефтепродукты, объемов и сроков поставки решались специальной комиссией по порядку реализации нефтепродуктов.

Согласно соглашению о проведении денежного зачета и договору поставки нефтепродуктов поставщик в лице ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" брал на себя обязательства поставить области нефтепродукты в течение 6 месяцев 1997 года. Однако сроки поставки не соблюдались. Так, по состоянию

на 28 августа 1997 года, было поставлено нефтепродуктов только на сумму 72000 млн рублей из общего объема поставки на сумму 101678 млн рублей.

В счет поставляемого на предприятия области топлива и мазута в соответствии с распоряжениями администрации области на сумму, эквивалентную стоимости нефтепродуктов, указанные предприятия освобождались от уплаты налогов в областной бюджет. На сумму этих налоговых освобождений предприятия передавали администрациям городов и районов области построенное собственными силами жилье для обеспечения граждан, уволенных в запас или отставку. Из полученных в 1997 году нефтепродуктов в соответствии с проведенным денежным зачетом на сумму 101678 млн рублей были оформлены налоговые освобождения предприятиям в размере 60261,9 млн рублей, что позволило в 1997 году обеспечить квартирами 357 семей, а 157 квартир планируется ввести в I квартале 1998 года. При этом выбор застройщиков жилого фонда выбирается таким образом, чтобы стоимость квартир не превышала стоимости, рассчитанной из средней цены 1 кв. м в целом по области. На указанные суммы были заключены договора на приобретение квартир у этих предприятий.

От реализации поставленных в 1997 году области нефтепродуктов 41416,1 млн рублей были направлены на покрытие текущих расходов области, т. е. не в соответствии с их целевым назначением.

### **3. Использование средств федерального бюджета, выделенных на финансирование расходов по содержанию объектов жилищного фонда и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления**

Передача объектов социально-культурной сферы и жилищного фонда в ведение органов местного самоуправления производилась в соответствии с требованиями действующих нормативных документов по этим вопросам.

В 1996 - 1997 годах в области переданы в ведение органов местного самоуправления 7050,4 тыс. кв. м ведомственного жилого фонда, объекты коммунального назначения: водопроводные сети - 367,9 км, канализационные сети - 97,6 км, тепловые сети - 73,9 км, газовые сети - 310,3 км, котельные - 33 шт. и газовые емкости - 131 шт., а также 142 объекта социально-культурной сферы.

Для решения вопросов финансирования указанных расходов в 1996 и 1997 годах администрацией области были представлены в Министерство финансов Российской Федерации акты приема-передачи объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы с суммой расходов на их содержание 255045,5 млн рублей и 226584,3 млн рублей соответственно. Принято Минфином России к финансированию в 1996 году



190681 млн рублей, или 74,8% от заявленной потребности региона, и в 1997 году - 157288,1 млн рублей, или 69,4 процента.

Фактически в 1996 году Минфином России было оформлено 8 уведомлений по взаимным расчетам с бюджетом области на 297096 млн рублей.

Из указанной суммы 75802 млн рублей было проведено зачетами в счет погашения задолженности по ранее выданным бюджетным ссудам на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, 201294 млн рублей - путем проведения денежных зачетов, и только 10000 млн рублей - реальными денежными средствами.

В соответствии с приказами Минфина России от 14 декабря 1996 года № 1943 и от 15 декабря 1996 года № 2024 были проведены денежные зачеты между Минфином России, администрацией области и предприятием "Волготрансгаз" с привлечением КБ "Газпромбанк" на сумму 100840 млн рублей в части финансирования расходов по содержанию объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, передаваемых в ведение органов местного самоуправления. В ходе зачета была погашена часть задолженности области перед этим предприятием в части поставок природного газа и ликвидирована задолженность по уплате федеральных налогов.

В счет стоимости поставленного городам и районам области природного газа в установленном порядке были произведены взаимозачеты.

В соответствии с резолюцией Министра финансов Российской Федерации Б. Г. Федорова от 6 декабря 1993 года № БФ-П2-41570 Министерством финансов Российской Федерации была предоставлена "Навашинскому судостроительному заводу "ОКА" из федерального бюджета валютная ссуда в размере 30 млн долларов США на основании кредитного соглашения от 21 января 1994 года № 11-04-25/7. Бюджетная ссуда выделялась для финансирования импортных поставок оборудования по комплектации строящихся судов на экспорт сроком на 2 года с условием выплаты за пользование кредитом 15 % годовых.

Фактически заемщику было выделено только 18 млн долларов США, и в связи с выявленными нарушениями в использовании ссуды дальнейшее кредитование прекращено.

Администрация Нижегородской области выступила гарантом по предоставленной Навашино-скому судостроительному заводу ссуде, приняв на себя обязательство погашения этой ссуды в случае, если должник не выполнит своих обязательств. В соответствии с представленной ею гарантией от 7 октября 1994 года № 640/01 администрация области предоставила Минфину России право произвести безакцептное взыскание предоставленной ссуды из бюджета администрации в рублях по курсу доллара США, установленную Центральным банком Российской Федерации на момент взыскания.

В настоящее время Навашинский судостроительный завод объявлен банкротом (решение арбитражного суда Нижегородской области от 26.02.96 года № 24-5). В решении суда, в частности, записано:

“1. Признать АООТ "Навашинский судостроительный завод "ОКА" несостоятельным (банкротом).

2. Предприятие ликвидировать, в отношении его имущества открыть конкурсное производство”.

По вопросу целевого использования валютной ссуды в настоящее время дело рассматривается в народном суде Нижегородской области.

В соответствии с Временным порядком проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год, утвержденным Министром финансов Российской Федерации 17 декабря 1996 года, одним из основных условий проведения зачета является наличие задолженности федерального бюджета перед субъектом Российской Федерации в части финансирования расходов по содержанию объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, передаваемых в ведение органов местного самоуправления. По данным департамента финансов области по состоянию на 1 января 1997 года (на дату проведения зачета), задолженность федерального бюджета перед Нижегородской областью по финансированию указанных расходов составляла только 4036 млн рублей.

Однако, несмотря на наличие серьезных недостатков в производственно-хозяйственной деятельности предприятия, Министерством финансов Российской Федерации в феврале 1997 года заключительными оборотами за 1996 год (уведомление № 623 от 10.02.97 года) был произведен зачет на 110451 млн рублей (эквивалент 18 млн долларов США) в счет погашения валютной ссуды за счет средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования расходов по содержанию объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, передаваемых в ведение органов местного самоуправления.

Кроме того, погашение валютной ссуды было незаконно произведено за счет федеральных средств, которые в соответствии с решениями Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 21 октября 1996 года № АБ-П10-35102 и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1996 года № АЛ-П10-42921 были дополнительно выделены в сумме 11 трлн рублей строго целевым назначением для проведения денежных зачетов в части финансирования расходов по содержанию объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, передаваемых в ведение органов местного самоуправления, и погашения бюджетных ссуд, ранее выданных на ли-



квидацию задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы.

В 1997 году Нижегородской области в счет средств от взимания подоходного налога с физических лиц, поступивших в федеральный бюджет в январе-феврале 1997 года, было перечислено на финансирование вышеуказанных расходов 15084 млн рублей (п/п. № 5010 от 2.07.97 года и № 9502 от 3.11.97 года). В установленном порядке эти средства были зачислены на счет областного бюджета и использованы в соответствии с их целевым назначением.

#### **4. Использование средств федерального бюджета Российской Федерации (в том числе бюджетных ссуд), выделенных Нижегородской области на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы за 1996-1997 годы**

Заработная плата работникам бюджетной сферы с учетом начислений на социальное страхование, пенсионный фонд, фонд занятости населения и фонд обязательного страхования предусмотрена в утвержденном перечне защищенных статей текущих расходов бюджета Нижегородской области на 1996 и 1997 годы и подлежит финансированию в полном объеме (ст. 23 Закона от 30.04.96 года № 33-3 "Об областном бюджете на 1996 год" и ст. 26 Закона области от 18.12.96 года № 57-3 "Об областном бюджете на 1997 год").

Согласно отчету об исполнении консолидированного бюджета общие расходы области за 1996 год составили 79288191 млн рублей, в том числе на заработную плату - 1189000 млн, или 15% от общей суммы расходов. За 1997 год расходы бюджета составили 10480751 млн рублей, в том числе на заработную плату - 1482491 млн - 14,1 процента.

Фактические расходы на заработную плату (с начислениями) в целом по области в 1996 году и за 1997 год составили соответственно: по органам государственного управления области - 89% (94200 млн рублей) и 100,8% (113800 млн рублей), в том числе по организациям областного подчинения - 78% (15700 млн рублей) и 99% (20000 млн рублей).

По учреждениям образования эти расходы в 1996 году и за 1997 год профинансированы соответственно на 84% (511400 млн рублей) и 100,7% (657300 млн рублей), здравоохранения - 84% (379800 млн рублей) и 99,5% (452600 млн рублей), культуры - 75% (32900 млн рублей) и 97,9% (41300 млн рублей), социальной политики - 81% (36200 млн рублей) и 99% (48500 млн рублей).

Общая задолженность по заработной плате (с начислениями) работникам бюджетной сферы области на 1 января 1997 года составляла 265700 млн рублей, из которой 236700 млн - по городским и районным бюджетам.

На 1 июня 1997 года задолженность по заработной плате (с начислениями) составила 275800 млн рублей.

На 1 января 1998 года задолженность по заработной плате уменьшилась на 229000 млн рублей и составила 46800 млн.

Администрацией Нижегородской области с момента выхода Указа Президента от 8.07.97 года № 690 "О мерах по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы работникам бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащим и сотрудникам внутренних дел Российской Федерации" приняты меры по погашению задолженности заработной платы работникам бюджетной сферы. Имевшие место долги по состоянию на 1.07.97 года к концу года погашены полностью, выплачена и текущая зарплата, включая первую половину декабря. Для этих целей была активизирована работа по взысканию недоимки бюджету, взяты кредиты в коммерческих банках в сумме 90000 млн рублей, позаимствованы временно свободные средства внешнего облигационного займа в сумме 19715140 долларов США (116700 млн рублей) под 9,5% годовых (распоряжение администрации Нижегородской области от 25.11.97 года № 1774-р).

С главами администраций городов и районов согласованы протоколы выплаты заработной платы по утвержденному графику.

В соответствии с графиком, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1996 года № 329-р, и протоколом от 14 марта 1996 года между Минфином России и администрацией Нижегородской области о согласовании комплекса мер по ликвидации задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, стипендий и детских компенсаций в 1996 году Нижегородской области была выделена из федерального бюджета беспроцентная бюджетная ссуда на сумму 78800 млн рублей. Срок погашения ссуды - до 1 июля 1996 года.

Указанная ссуда была перечислена Главным управлением федерального казначейства Минфина России на счет Управления федерального казначейства Минфина России по Нижегородской области 2 апреля 1996 года. Управление федерального казначейства Минфина России по Нижегородской области в этот же день перечислило полностью указанную бюджетную ссуду (78800 млн рублей) на счет областного бюджета департамента финансов администрации Нижегородской области.

Распределение средств бюджетной ссуды для погашения задолженности по заработной плате было произведено департаментом финансов области всем городским и районным бюджетам области в день поступления средств целевым назначением для обеспечения выплаты заработной платы бюджетным организациям и погашения долгов по детским пособиям.



Бюджетная ссуда использована по целевому назначению. 75800 млн рублей из ее суммы погашены в счет взаимных расчетов на финансирование расходов по содержанию объектов социальной сферы и жилья, переданных в муниципальную собственность в 1995 году. Оставшиеся 3000 млн рублей погашены денежными средствами областного бюджета.

В 1997 году Нижегородской области из федерального бюджета выделено бюджетных ссуд на погашение задолженности по заработной плате 240000 млн рублей, в том числе в июне - 45000 млн, в июле - 5000, 40000 и 60000 млн рублей, в августе - 50000 млн и в декабре - 40000 млн рублей.

Ссуды выделены под гарантийное обязательство администрации Нижегородской области Минфину России о возврате денежных средств: в 1997 году - 150000 млн и в 1998 году - 90000 млн рублей.

На момент проверки ссуда в сумме 150000 млн рублей не погашена.

Ссуда в сумме 45000 млн рублей была выделена в счет средств, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 года № 769-р, и перечислена ГУФК МФ Управлению федерального казначейства Минфина России по Нижегородской области 16 июня 1997 года на выплату отпускных работникам образования и в течение одного дня зачислена на счет департамента финансов администрации Нижегородской области.

Средства этой ссуды 17-18 июня 1997 года распределены и перечислены администрациям городов и районов для выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы (42700 млн рублей) и на выплату отпускных педагогическим работникам учреждений образования областного подчинения.

Фактов использования бюджетных средств по нецелевому назначению не установлено.

Ссуда 5000 млн рублей, выделенная Минфином России под гарантийное обязательство администрации Нижегородской области от 2 июля 1997 года для финансирования выборов губернатора области, поступила в Управление федерального казначейства Минфина России по Нижегородской области 4.07.97 года, зачислена на счет департамента финансов администрации области 8.07.97 года и была направлена на выплату заработной платы и отпускных работникам бюджетной сферы.

Минфином России в соответствии с поручением Правительства РФ от 2.07.97 года № АЧ-П11-20671 под гарантийное обязательство администрации Нижегородской области от 4 июля 1997 года была выделена бюджетная ссуда в сумме 100000 млн рублей для погашения задолженности работникам бюджетной сферы и детским компенсациям.

Средства указанной ссуды были перечислены ГУФК МФ РФ Управлению федерального казначейства по Нижегородской области двумя денежны-

ми реестрами: 8.07.97 - на 40000 млн рублей и 10.07.97 - на 60000 млн рублей.

Распоряжением администрации Нижегородской области от 9.07.97 года № 956-р средства этой ссуды распределены целевым назначением на выплату заработной платы и отпускных работникам бюджетной сферы в сумме 75000 млн рублей и детских компенсаций - 25000 млн рублей.

В этот же день ссуда на выплату заработной платы и детских компенсаций была перечислена администрациям городов и районов по целевому назначению.

Ссуда в сумме 50000 млн рублей перечислена ГУФК МФ РФ Управлению федерального казначейства Минфина России по Нижегородской области семью реестрами и зачислена в дни поступления на текущие счета бюджетам городов, районов и учреждениям областного подчинения целевым назначением для расчетов на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы.

Нарушений по расчету задолженности, начислениям и использованию данной бюджетной ссуды не установлено.

Бюджетная ссуда в сумме 40000 млн рублей в Управление федерального казначейства по Нижегородской области поступила одним денежным реестром 31 декабря 1997 года и была направлена по распоряжению администрации области на погашение кредита, взятого 17 декабря 1997 года в ЗАО АКБ "Саровбизнесбанк" на выплату заработной платы в сумме 40000 млн рублей по кредитному договору от 17.12.97 г. № 14.

С выездом на место в администрации Богородского района (г. Богородск) и Вачского района (р. п. Вача) были проведены две встречные проверки. Нецелевого использования ссуд в проверяемых администрациях не установлено.

Администрацией Нижегородской области для погашения задолженности по заработной плате были привлечены кредиты коммерческих банков: в 1996 году - 69000 млн рублей и в 1997 - 298900 млн рублей. За пользование кредитом уплачены проценты: 10800 млн рублей в 1996 году и 17600 млн - в 1997 году, что увеличило расходную часть бюджета.

Проверка действующих условий оплаты труда работников аппарата администрации Нижегородской области показала следующее.

Условия оплаты труда работников органов исполнительной власти Нижегородской области были установлены согласно постановлениям Президиума Верховного Совета Российской Федерации и Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1992 года № 4249-1/1042 "Об упорядочении оплаты труда работников органов представительной и исполнительной власти" (с учетом внесения изменений и дополнений, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации за период 1992 - 1995 годов).



По отчетным данным об исполнении бюджета, на 1 января 1998 года задолженности по выплате заработной платы государственным служащим нет.

Выписки из лицевых счетов отдельных работников аппарата администрации показывают, что в 1997 году месячный оклад первого заместителя губернатора области составляет 1170000 рублей, с учетом надбавок - 2807000 рублей.

Оклад директора департамента финансов области за декабрь составляет 1033000, с учетом надбавок - 2479200 рублей.

Должностные оклады без надбавок начальника отдела департамента - 671500 рублей, ведущего специалиста - 439100 рублей.

Должностные оклады работников аппарата управления администраций и бюджетных учреждений в Богородском и Вачском районах не повышались с декабря 1995 года.

Оклад главы местного самоуправления района составляет 826000 рублей, с учетом надбавок - 1737000 рублей. Должностной оклад без надбавок специалиста 1-й категории составляет 308000 рублей.

Штатным расписанием на 1998 год увеличение должностных окладов работникам аппарата администраций всех уровней не предусматривается.

#### Выводы

1. Минфин России несвоевременно и не в полном объеме перечислял трансферт бюджету области из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Задолженность федерального бюджета по трансферту составила за 1996 год - 63739,4 млн рублей, за 1997 год - 107719,6 млн рублей. Одновременно с этим были выданы бюджетные ссуды - соответственно 78800 и 240000 млн рублей.

2. В нарушение Методики расчета сумм финансовой помощи (трансферта) из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 1996 год об использовании трансферта на текущие расходы в законе области "Об областном бюджете на 1996 год" утверждена целевая субвенция областному центру - г. Нижнему Новгороду - на финансирование капитальных вложений в сумме 142000 млн рублей, или 1/3 от трансферта. За 1996 год профинансировано на эти цели 58199 млн рублей, или 18,3% от трансферта, полученного из федерального бюджета.

3. Несмотря на полученную ссуду из федерального бюджета и привлечение заемных средств из других источников, в области в 1996 году были привлечены целевые средства фонда конверсии и инвестиционного налогового кредита на выплату заработной платы и детских пособий (распоряжение администрации области от 26 марта 1996 г. № 422-р).

За 1996 - 1997 годы вышеуказанные привлеченные средства составили 44100 млн рублей и на 1 октября 1997 года не были возвращены.

4. В нарушение налогового законодательства Российской Федерации законом области "Об областном бюджете на 1997 год" отдельным категориям налогоплательщиков предоставлялись дополнительные льготы. Банкам, своевременно рассчитывающимся с бюджетами области, ставка налога на прибыль установлена в размере 26%, т. е. на 4 пункта ниже, чем предусмотрено федеральными законами. По данным, подтвержденным налоговой инспекцией, только за I полугодие 1997 года потери доходов по областному бюджету составили 1970 млн рублей.

5. Законом области "Об областном бюджете на 1997 год" предусмотрено финансирование целевой программы "Возрождение нижегородских храмов" в сумме 7500 млн рублей. За 9 месяцев 1997 года профинансировано на эти цели 518,1 млн рублей. Наряду с этим за счет средств областного внебюджетного фонда по распоряжениям администрации области на строительство и ремонт церквей было выделено в 1997 году 968 млн рублей.

В то же время целевые программы "Вакцинопрофилактика" (план - 2297 млн рублей) и "Дети-инвалиды" (план - 1400 млн рублей) не финансировались. Следует отметить, что обе указанные программы не финансировались и в 1996 году.

6. В нарушение пункта 3 статьи 15 закона № 20-3 от 1 марта 1996 г. "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области" и статьи 29 закона области от 18 декабря 1996 г. "Об областном бюджете на 1997 год", предусматривающих выдачу гарантий под средства областного бюджета только в размере оборотной кассовой наличности (на 1997 год - 50000 млн рублей), постановлениями Законодательного собрания области и распоряжениями администрации области только за 9 месяцев 1997 года приняты решения о предоставлении гарантий под указанные средства на общую сумму 197600 млн рублей, или почти в 4 раза больше предельного размера, установленного законом.

Фактически представлено гарантий на сумму 312860 млн рублей, из них без соответствующих разрешительных документов органов власти - на 201000 млн рублей (ОАО "ГАЗ" и администрация Кулебакского района).

7. В нарушение закона области "Об областном бюджете на 1997 год", предусматривающего предоставление кредита из областного бюджета только фонду агропромышленного комплекса и развития сельской инфраструктуры на общую сумму 5000 млн рублей, фактически предоставлено за 9 месяцев 1997 года кредитов на сумму 217000 млн рублей, в том числе нижестоящим бюджетам - 175500 млн рублей для выравнивания уровня социально-экономического развития районов и предпри-



ятиям, организациям и учреждениям - 27600 млн рублей.

В нарушение действующего порядка (без согласования с Законодательным собранием) администрацией области допускались отдельные случаи пролонгации ссуд за пределы финансового года. В частности, в соответствии с распоряжениями администрации области от 24 февраля 1997 г. № 230-р (на 1500 млн рублей) и от 16 июня 1997 г. № 781-р (на 1800 млн рублей, в том числе повторно) пролонгированы ссуды, выданные Управлению федерального казначейства Минфина России по области в 1995 - 1996 годах, срок возврата которых истек в 1996 году.

8. В нарушение действующей инструкции Министерства финансов СССР, утвержденной приказом Минфина СССР от 16 мая 1975 года № 49 п. 1.25, в департаменте финансов администрации области не обеспечен порядок хранения банковских документов, мемориальные ордера вместе с относящимися к ним документами не сброшюрованы.

9. В соответствии с договором между Минфином России в лице исполняющего обязанности Министра финансов С. К. Дубинина и администрации Нижегородской области в лице губернатора Б. Е. Немцова от 16 сентября 1994 года (б/№) были приняты взаимные обязательства сторон о проведении эксперимента по реализации программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку, путем выдачи им сертификатов на строительство или приобретение жилья.

Проведение эксперимента в целом оказало положительное влияние на решение проблемы обеспечения жильем военнослужащих, уволенных в запас или отставку. Так, по состоянию на 1.10.94 г. в списках на получение жилья состояло 4024 семей, в 1995 г. фактически бывшими военнослужащими получено 1112 квартир, а всего за 1995-1996 годы семьями бывших военнослужащих получено 1436 квартир. За период 1992 - 1994 годы этот показатель составляет 686 квартир.

Для реализации этой программы Минфином России в 1994-1995 годах было перечислено области 79903 млн рублей, в т. ч. в 1994 г. - 30200 млн рублей и в 1995 г. - 49703 млн рублей. Всего за счет указанных средств выдано 1527 сертификатов и их владельцам были предоставлены квартиры. После предоставления сертификата в уполномоченный банк его владельцу открывался именной депозитный счет и департаментом финансов на этот счет перечислялись указанные средства.

В течение 1995 года часть целевых федеральных средств, выделенных области на реализацию программы, в сумме 22700 млн рублей (45,7% от поступившей в 1995 году суммы) были централизованно размещены на депозитные счета в банках, что является нецелевым их использованием.

10. В соответствии с приказом Минфина России от 10 декабря 1996 года № 1939х был незаконно проведен денежный зачет между Минфином России, администрацией Нижегородской области и ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" с привлечением банка "Менатеп" на сумму 101678 млн рублей. Деньги от реализации этого зачета предусматривалось направить на финансирование программы обеспечения жильем граждан, уволенных в запас или отставку. Согласно пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 1997 года № 234 указанный зачет должен осуществляться в счет фактической задолженности получателя федеральных средств (Нижегородская область) перед поставщиком товаров (ОАО "Новокуйбышевский НПЗ"). По данным департамента финансов области, задолженности перед поставщиком в части поставленных и неоплаченных нефтепродуктов область не имела, т. е. зачет был проведен как авансирование будущих поставок нефтепродуктов. Сроки поставок нефтепродуктов не соблюдалась. От реализации поставленных в 1997 году области нефтепродуктов 60261,9 млн рублей было направлено в соответствии с их целевым назначением на приобретение жилья гражданам, уволенным в запас или отставку, а 41416,1 млн рублей на покрытие текущих расходов области, т. е. не по целевому назначению.

11. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 1993 года № БФ-П2-41570 Минфином России была предоставлена Навашиному судостроительному заводу "Ока" из федерального бюджета валютная ссуда в размере 30 млн долларов США. Фактически заемщику было выделено только 18 млн долларов США, и в связи с выявленными нарушениями в использовании ссуды дальнейшее кредитование прекращено. По вопросу целевого использования валютной ссуды дело передано в народный суд Нижегородской области, на день проверки рассмотрение его судом не закончено.

По решению арбитражного суда Нижегородской области от 29 февраля 1996 года № 24-5 Навашинский судостроительный завод "Ока" признан банкротом и принято решение о его ликвидации, а в отношении имущества - об открытии конкурсного производства. Однако, несмотря на это, Минфином России в феврале 1997 года заключительными оборотами за 1996 год незаконно был произведен зачет на сумму 110451 млн рублей (эквивалент 18 млн долларов США) для погашения валютной ссуды за счет средств федерального бюджета, предназначенных для финансирования расходов по содержанию объектов жилого фонда и социально-культурной сферы, передаваемых в ведение органов местного самоуправления. По данным департамента финансов области, по состоянию на 1.01.97 г. задолженность федерального бюджета перед областью



по финансированию указанных расходов составляла 4036 млн рублей, а, следовательно, не было оснований для проведения зачета на сумму 106415 млн рублей.

12. С основного текущего счета областного бюджета имеют место перечисления средств на личные лицевые счета в Сбербанке области для приобретения квартир физическими лицами. Выборочной проверкой выявлено документальное подтверждение на сумму 412,4 млн рублей (п/п 2642 от 2 апреля 1996 г., п/п 2641 от 2 апреля 1996 г., п/п 3132 от 22 апреля 1996 г., п/п 3133 от 22 апреля 1996 г.). Всего было перечислено на основании распоряжения администрации области от 5 июня 1995 года № 92 7500 млн рублей.

#### Предложения

По результатам проверки направить представления Министру финансов Российской Федерации и главе администрации Нижегородской области, в которых предусмотреть следующие предложения:

#### **Министру финансов Российской Федерации**

1. При окончательных расчетах с бюджетом Нижегородской области по трансфертам за 1997 год зачесть в счет задолженности федерального бюджета перед бюджетом области сумму трансферта, израсходованную в 1996 году на финансирование капитальных вложений - 58199 млн рублей, а также сумму налоговых льгот, предоставленную банкам - 1970 млн рублей

2. Усилить контроль за использованием в области средств финансовой помощи из Федерального фонда федеральной поддержки бюджету области по целевому назначению. Рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц по фактам незаконного проведения денежного зачета в соответствии с приказом Минфина России от 10 декабря 1996 г. № 1939х и соглашением от 17 декабря 1996 г. № 1158 между Минфином России, администрацией Нижегородской области и ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" с привлечением уполномоченного банка "Менатеп", а также проведения зачета между федеральным бюджетом и бюджетом области по погашению валютной ссуды в размере 18 млн долларов США, выданной Навашиному судостроительному заводу "Ока" за счет средств, предусмотренных на финансирование расходов по содержанию объектов социально-культурной сферы и жилого фонда, передаваемых в ведение органов местного самоуправления.

Руководствуясь решением арбитражного суда Нижегородской области от 26 февраля 1996 года № 24-5 о признании Навашинского судостроительного завода "Ока" банкротом, принять необходимые меры к возмещению нанесенного ущерба федеральному бюджету в размере 106415 млн рублей за счет средств, полученных от ликвидации предприятия.

**Губернатору Нижегородской области**

1. Исключить факты нецелевого использования средств финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета бюджету области. Восстановить привлеченные и израсходованные средства фонда конверсии и налогового кредита в сумме 44100 млн рублей и направить их по целевому назначению.

2. Рассмотреть совместно с Законодательным собранием области вопрос о целесообразности предоставления налоговых льгот банкам, предприятиям и организациям сверх установленных законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении этого вопроса руководствоваться статьей 26 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год", в соответствии с которой фактическое перечисление средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации уменьшается на величину предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации дотаций, субвенций, льгот сверх предусмотренных федеральными Законами, Указами Президента Российской Федерации и Решениями Правительства Российской Федерации.

3. При рассмотрении вопросов выделения из областного бюджета финансовой помощи в виде ассигнований и ссуд предприятиям, организациям и учреждениям исходить из требований статьи 26 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления" в части принятия представительным органом власти, в том числе с учетом предложений исполнительного органа власти, решения об использовании свободных бюджетных средств, в том числе о вложении их в хозяйственные мероприятия, в акции и другие ценные бумаги, а также о предоставлении процентных и беспроцентных бюджетных ссуд только при условии обеспечения финансирования плановых расходов и зачисления средств, полученных от этих операций, в свой бюджет.

4. Принять меры к обеспечению правильного хранения банковских документов в департаменте финансов администрации области в соответствии с действующей инструкцией Министерства финансов СССР, утвержденной приказом Минфина СССР от 16 мая 1975 года № 49, п. 1.25.

5. Принять необходимые меры к выполнению договора поставки нефтепродуктов от ОАО "Новокуйбышевский НПЗ" в объеме 101671 млн рублей, в соответствии с Соглашением от 17 декабря 1996 г. № 1158 между Минфином России, администрацией Нижегородской области и ОАО



”Новокуйбышевский НПЗ” с привлечением уполномоченного банка “Менатеп”.

В установленном порядке наложить штрафные санкции на поставщика нефтепродуктов за неисполнение условий договора поставки.

В срок до 1 мая 1998 г. перечислить средства из дотаций, причитающихся районным и городским администрациям области, в сумме фактически поставленных им нефтепродуктов (41416,1 млн. рублей) уполномоченным банкам на реализацию Программы обеспечения жильем граждан, уволенным в запас или отставку.

6. Исключить случаи размещения средств федерального бюджета на депозитных счетах в коммерческих банках.

7. Принять меры по мобилизации внутренних резервов области для выплаты заработной платы ра-

ботникам бюджетной сферы с целью уменьшения использования кредитов коммерческих банков

По результатам проверки материалы направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для принятия мер в соответствии с действующим законодательством.

\* \* \*

Сводный отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 1996 - 1997 годах на финансирование расходов по обеспечению жильем граждан, уволенных в запас или отставку, а также членов их семей, рассмотрен на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 31 марта 1998 года и направлен в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. Г. АНДРЕЕВ**



**Издатель:** Счетная палата Российской Федерации

Выпускается в соответствии с Федеральным законом  
“О Счетной палате Российской Федерации”

Адрес издателя: 129090, Москва, ул. Гиляровского, 31.

Контактный телефон  
по вопросам публикации и приобретения Бюллетеня -  
284-80-80

© Счетная палата Российской Федерации, 1998.

При перепечатке ссылка на Бюллетень Счетной палаты РФ обязательна.



