

Счетная палата Российской Федерации



БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 7/1998

В выпуске:

- Экспертиза проекта федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"
- Предложения по совершенствованию законодательства о банковской деятельности
- Проверка финансовой деятельности МПС России
- Вопросы законности и эффективности в работе РАО «ЕЭС России»
- О достоверности отчетных документов Национального фонда спорта, Минфина России, КБ «Интурбанк» по вопросам законности и целесообразности выделения валютных бюджетных ссуд и средств на компенсацию таможенных платежей
- Участие высших контрольных органов в постприватизационном контроле (анализ практики)
- По рекомендациям Счетной палаты РФ

БЮЛЛЕТЕНЬ

Счетной палаты Российской Федерации

Содержание

Экспертиза

Х. М. Кармоков. Предложения по внесению изменений и дополнений в проект Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" 2

Х. М. Кармоков. Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву. Предложения Счетной палаты Российской Федерации по вопросу совершенствования законодательства о банковской деятельности в части осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет 5

Контроль

М. И. Бесхмельницын. Отчет о результатах проверки финансовой деятельности Министерства путей сообщения Российской Федерации за 1995-1996 годы 12

М. И. Бесхмельницын. Отчет о результатах проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации "ЕЭС России" за 1995-1996 годы 29

А. Г. Ножников, П. В. Черноморд. Отчет о результатах тематической проверки достоверности отдельных отчетных документов Минфина России, Национального фонда спорта и КБ "Интурбанк" по вопросам законности и целесообразности выделения Минфином России валютных и бюджетных ссуд, а также денежных средств на компенсацию таможенных платежей, их целевого использования и взаимоотношений федерального бюджета с НФС 58

Практика

В. И. Мешалкин. К вопросу об участии высших контрольных органов в постприватизационном надзоре 63

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

Подписано в печать 19.08.98.
Формат 60x84/8. Бумага писчая.
Печать офсетная. Усл.-печ. 11,16 л.
Усл. кр.—отт. 11,52 л. Тираж 2000 экз.
Заказ 130.

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

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Г. Н. Селезневу

Уважаемый Геннадий Николаевич!

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации (письмо от 10 апреля 1998 г. № 01-354/03) внесены предложения по совершенствованию банковской системы с обоснованием необходимости внесения изменений и дополнений в банковское законодательство, направленных на обеспечение работы по своевременному поступлению налоговых платежей в федеральный бюджет.

Рассмотрев проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", внесенный в Государственную Думу Советом Федерации, Счетная палата с учетом ранее представленных материалов направляет предложения по внесению изменений и дополнений как в представленный проект, так и в действующую редакцию Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Председатель Счетной палаты
Российской Федерации

Х. М. КАРМОКОВ

**Предложения по внесению изменений и дополнений
в проект федерального закона
"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон
"О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"**

1. Учитывая, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (пункт 2 статьи 75) Центральный Банк Российской Федерации отнесен к органам государственной власти, а также принимая во внимание статью 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющую учреждение как организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемую им полностью или частично, целесообразно исключить пункт 1 статьи 1 из проекта закона, сохранив действующую редакцию статьи 2 Федерального закона "О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)", заменив слова в третьем предложении первого абзаца "без согласия Банка России" на "без согласия собственника".
2. Исключить тринадцатый абзац пункта 2 статьи 1, в котором указано, что "Банк России не регистрируется в налоговых органах", так как государственная регистрация юридических лиц осуществляется органами, определенными статьей 51 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой налоговые органы к таковым не относятся.
3. В четвертом абзаце пункта 3 статьи 1 представленного проекта федерального закона слово "утверждает" заменить на "представляет на утверждение Государственной Думы", далее по тексту.
4. Часть второго пункта 6 статьи 1 законопроекта изложить в редакции: "Налогообложение Банка России и его учреждений, а также постановка их на учет в налоговых органах осуществляется в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о налогах".
5. Дополнить второй абзац пункта 12 статьи 1 после слов "о федеральном бюджете" словами следующего содержания: "..., а также предоставлять кредиты на срок до одного года кредитным организациям в случае отсутствия средств на корреспондентских счетах указанных организаций, необходимых для выполнения поруче-

ний клиентов по перечислению платежей в бюджет, в пределах сумм обязательных резервов, депонированных в Банке России". Введение этой нормы вызвано тем, что в большинстве проверенных регионов Счетной палатой установлены существенные потери бюджетных средств по вине коммерческих банков, допускающих задержки исполнения поручений налогоплательщиков из-за отсутствия денежных средств на корреспондентских счетах банков даже при их наличии на счетах клиентов.

6. Пункт 13 статьи 1 изложить в следующей редакции: "Статью 55 дополнить частью пятой, шестой и седьмой следующего содержания:

"Банк России осуществляет постоянный контроль за кассовым исполнением федерального бюджета, расходованием бюджетных средств кредитными организациями, а также обслуживанием ими счетов по учету доходов федерального бюджета. Запрещает учреждениям Банка России зачислять на корреспондентские счета коммерческих банков налоговые и другие обязательные платежи после закрытия в этих банках счетов по учету доходов федерального бюджета".

"Банк России устанавливает для коммерческих банков регулярность проверок соблюдения хозяйствующими субъектами правил работы с денежной наличностью и требования порядка ведения кассовых операций не реже 2 раз в год".

"В случаях нарушения кредитными организациями установленного регламента проведения проверок, а также непредставления в налоговые органы материалов по фактам выявленных нарушений Банк России вводит запрет на осуществление кредитной организацией операций с денежной наличностью на срок до шести месяцев и при повторении подобных нарушений - до одного года".

Необходимость внесения указанных дополнений вызвана тем, что в нормативных документах Банка России до настоящего времени не была определена периодичность проведения проверок правил работы хозяйствующих субъектов с денежной наличностью и не установлены меры ответственности коммерческих банков за соблюдение установленного регламента по организации этой работы.

Кроме указанных дополнений, Счетная палата считает необходимым внести ряд предложений в статью 1 представленного проекта закона, дополнив его следующими пунктами:

"15. Во второй абзац статьи 2 действующего Закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (далее все дополнения вносятся в действующую редакцию Закона) внести дополнение в следующей редакции:

"Смета расходов на содержание Банка России на очередной год утверждается Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации".

16. Статью 38 дополнить абзацами следующего содержания:

"При отсутствии на корреспондентском счете коммерческого банка денежных средств и числящихся остатках средств на расчетных счетах клиентов в случаях неисполнения клиентских поручений по перечислению платежей в бюджет и во внебюджетные фонды Банк России и его территориальные управления по предписанию Государственной налоговой службы Российской Федерации и налоговых органов на местах обязаны в трехдневный срок осуществить целевой перевод средств со счета обязательных резервов, по счетам в валюте Российской Федерации, депонированных в Банке России, на корреспондентский счет коммерческого банка.

При целевом переводе денежных средств за счет уменьшения сумм обязательных резервов, в случае невозможности этого резерва в течение трех месяцев, Банк России вправе отозвать у коммерческого банка лицензию на совершение банковских операций".

17. Исключить из статьи 71 слова "до налогообложения". В действующем Законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" статьей 71 установлено, что Банк России определяет порядок формирования и размер образуемых до налогообложения резервов (фондов) кредитных организаций на возможные потери по ссудам, для покрытия валютных, процентных и иных финансовых рисков, страховых вкладов граждан в соответствии с федеральными законами.

В соответствии с пунктом 9 статьи 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций" из всех перечисленных резервов (фондов) при исчислении налогооблагаемой базы банков валовая прибыль уменьшается (до налогообложения) на сумму отчислений на формирование резервов под обесценение ценных бумаг и на возможные потери по ссудам.

Таким образом, в Законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (статья 71) дается более расширенный перечень резервов, относимых на затраты, чем предусмотрено налоговым законодательством.

18. В первом абзаце статьи 75 слова "шести месяцев" заменить на слова "одного года";

19. Во втором абзаце статьи 75 после слова "интересам" добавить слова "бюджету и", далее по тексту.

20. В первом абзаце статьи 76 после слова "интересам" добавить слова "государству (бюджету) и", далее по тексту".

Внесение поправок, указанных в пунктах 17, 19, 20, усилит ответственность коммерческих банков за нанесение ущерба не только кредиторам (вкладчикам), но и интересам государства (бюджету).

Предложенные Советом Федерации поправки к Федеральному закону "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", по мнению Счетной палаты Российской Федерации, очень актуальны, и их принятие с учетом подготовленных Счетной палатой Российской Федерации дополнений и изменений позволит усилить контроль за деятельностью Банка России со стороны Федерального Собрания Российской Федерации, обеспечит еще большую прозрачность в реализации Основных направлений кредитно-денежной политики Российской Федерации, а также значительно повысит эффективность работы Банка России с коммерческими банками по соблюдению платежной и кассовой дисциплины, требований, предъявляемых к работе с денежной наличностью, а также своевременность поступления платежей в бюджет и внебюджетные фонды.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

Х. М. КАРМОКОВ

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 31 марта 1998 года № 10(123) «О направлении предложений Счетной палаты Российской Федерации в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу совершенствования законодательства о банковской деятельности в части осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет»:

Одобрить представленные Аудитором Счетной палаты В. Г. Пансковым предложения по вопросу совершенствования законодательства о банковской деятельности в части осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет.

Направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложения Счетной палаты по вопросу совершенствования законодательства о банковской деятельности в части осуществления сбора налоговых и неналоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет.

**Председателю
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
Е. С. Строеву**

Уважаемый Егор Семенович !

Счетная палата Российской Федерации по итогам контрольных мероприятий провела анализ полноты и своевременности поступлений средств в федеральный бюджет в части банковского обслуживания налоговых платежей.

В процессе проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 1997 году и истекший период 1998 года в 9 регионах Российской Федерации, выявлены крупные потери бюджетных средств (более 2 трлн неденоминированных рублей) по вине кредитных учреждений, из которых более 60% утрачено федеральным бюджетом безвозвратно в связи с банкротством банков.

Одновременно были выявлены многочисленные нарушения коммерческими банками налогового законодательства, ненадлежащее исполнение ими установленного порядка соблюдения платежной дисциплины и отсутствие с их стороны должного контроля за денежной наличностью. Проверки показали отсутствие надлежащих инструментов контроля со стороны Центрального банка Российской Федерации за деятельностью коммерческих банков по обеспечению своевременного и полного зачисления платежей налогоплательщиков в федеральный, региональные и местные бюджеты.

Анализ материалов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации свидетельствует также, что действующее в настоящее время налоговое и банковское законодательство не обеспечивает полноту сбора налогов и не содержит необходимых норм финансовой ответственности кредитных организаций за несвоевременное исполнение поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов по перечислению платежей в бюджеты всех уровней и не обеспечивает защиту интересов федерального бюджета в связи с банкротством банков.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палатой в соответствии с Федеральным законом "О Счетной палате Российской Федерации" направлялись представления Минфину России, Госналогслужбе России и Центральному банку Российской Федерации. Указанными ведомствами принимаются определенные меры по устранению имеющихся недостатков в деятельности налоговых, казначейских, финансовых органов и кредитных учреждений по обслуживанию платежей в федеральный бюджет.

Однако эти меры не охватывают всего комплекса имеющихся проблем. Наиболее серьезные вопросы практически не решаются. В представлениях Счетной палаты Российской Федерации Центральному банку Российской Федерации, в частности, предлагалось принять исчерпывающие меры по повышению ответственности банков и их руководителей за задержки исполнения поручений налогоплательщиков и усилению контроля за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями требований Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации. Одновременно с этим Счетная палата рекомендовала Банку России рассмотреть совместно с Минфином России и Госналогслужбой России действующие нормативные акты расчетно-кассового об-

служивания федерального бюджета и в целях усиления контроля за деятельностью коммерческих банков внести в установленном порядке предложения по изменениям в действующее законодательство и уточнить нормативные документы, позволяющие устранить потери федерального, региональных и местных бюджетов по вине банковской системы.

Вместе с тем, несмотря на представления Счетной палаты Российской Федерации, необходимых предложений по изменению и дополнению действующего законодательства о налогах, банках и банковской деятельности, направленных на обеспечение полноты и своевременности поступлений средств в бюджет, Банк России не разработал и не принял всех необходимых мер по устранению имеющихся недостатков.

В сложившихся условиях Счетная палата считает необходимым внести в Федеральное Собрание Российской Федерации ряд предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства о налогах, банковской деятельности и других законодательных и нормативных актов, реализация которых позволит обеспечить полноту и своевременность поступлений налоговых и других обязательных платежей в бюджет.

В большинстве проверенных регионов установлены существенные потери бюджетных средств по вине коммерческих банков, допускающих задержки исполнения поручений налогоплательщиков из-за отсутствия денежных средств на корреспондентских счетах банков даже при их наличии на счетах клиентов.

Проверками налоговых органов г. Москвы за 1996 год и 10 месяцев 1997 года выявлено более 16 тысяч аналогичных нарушений на 617 млрд рублей, в том числе в федеральный бюджет - 469,4 млрд рублей. По результатам проверок в соответствии с действующим законодательством коммерческим банкам начислено пени в сумме 595,2 млрд рублей.

Так, например, при проверке Счетной палатой акционерного коммерческого банка "Электробанк" (г. Москва) выявлено, что по состоянию на 1 декабря 1997 г. по указанной причине банк допустил 29 случаев задержки платежей на сроки от 66 до 437 дней на общую сумму 1,3 млрд рублей.

Между тем действующим налоговым законодательством не предусмотрен механизм взыскания указанной задолженности при отсутствии средств на корреспондентских счетах коммерческих банков.

Для решения этого вопроса Счетная палата Российской Федерации предлагает установить порядок обязательного кредитования учреждениями Банка России коммерческих банков, у которых имеется недостаток средств на их корсчетах для обеспечения полного и своевременного расчета с бюджетом, при предоставлении банками платежных документов клиентов-налогоплательщиков с приложением сведений о наличии у них денежных средств на расчетных счетах для погашения задолженности перед бюджетом.

Источниками средств для этих целей могли бы служить как средства в расчетах, так и резервный фонд, создаваемый в Банке России.

В настоящее время коммерческие банки практически не несут финансовой ответственности за задержку платежей, поскольку статья 15 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы", предусматривающая взыскание с банков в федеральный бюджет суммы дохода от использования задержанных налоговых платежей, требует доказательства использования данных платежей как кредитных ресурсов и поэтому фактически не применяется. Одновременно с этим необходимо подчеркнуть, что на сегодня нет ответственности налогоплательщика за неподачу платежного поручения. Такую ответственность, по мнению Счетной палаты, необходимо предусмотреть в законодательстве.

Даваемые налоговыми органами коммерческим банкам инкассовые поручения зачастую не выполняются, поскольку не установлена ответственность банков за неисполнение инкассовых поручений налоговых органов. В целях усиления ответственности банков и других кредитных учреждений за задержку исполнения поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов на перечисление налоговых платежей в бюджет и во внебюджетные фонды необходимо внести соответствующие изменения в статью 15 указанного Закона.

Было бы целесообразным законодательно запретить банкам и кредитным учреждениям задерживать исполнение поручений налогоплательщиков и инкассовых поручений налоговых органов на перечисление налогов в бюджет или во внебюджетные фонды. В случае установления таких фактов следовало бы предоставить налоговым органам право налагать на банк и взыскивать с него в бесспорном порядке штраф в размере суммы задержанного платежа.

Значительный экономический эффект, по мнению Счетной палаты, дало бы привлечение руководителей этих учреждений к административной ответственности в виде штрафа, размер которого должен быть адекватен получаемой руководителями банков заработной плате. В настоящее время штраф составляет 5-кратный размер установленного Законом минимума месячной оплаты труда.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показывают, что значительные потери платежей в федеральный бюджет вызваны резким ростом числа убыточных банков. Если в 1996 году, например, в г. Москве было 93 коммерческих банка, допустивших убыток на сумму 685,3 млрд рублей, то уже за 10 месяцев 1997 года количество таких банков выросло более чем в 2 раза (192 банка), при этом сумма допущенного убытка составила более 1948 млрд рублей.

Кроме того, наметилась тенденция увеличения числа коммерческих банков, полностью прекративших перечисление платежей в бюджет и во внебюджетные фонды.

Так, в 1996-1997 годах только в г. Москве полностью прекратили перечисление в федеральный бюджет уплаченных налогоплательщиками налоговых платежей 448 банков, в результате чего государство не получило 696 млрд рублей.

При проверке Счетной палатой в Волгоградской области установлено, что на 1 сентября 1997 года из 154 коммерческих банков 64 полностью прекратили свою деятельность и сумма непогашенных ими обязательств по перечислению платежей в федеральный бюджет составила 69,2 млрд рублей, в Новосибирской области 20 коммерческих банков по этой же причине не внесли в федеральный бюджет 119 млрд рублей.

Положение усугубляется и тем, что проводимая Банком России работа с проблемными банками, направленная на стабилизацию их финансового состояния, возможности изыскания дополнительных резервов для полного расчета с бюджетом, практически не достигает желаемого результата. Зачастую принятие решения о лишении лицензии у подобных банков растягивается на длительный период.

В целях исключения фактов неисполнения кредитными учреждениями своих обязательств перед бюджетом Счетная палата считает целесообразным внести изменения в порядок отзыва лицензии, предусмотрев установление срока начала этой процедуры с момента, когда банк допустил убыток по балансу подряд в течение трех месяцев.

Существенные пробелы выявлены Счетной палатой Российской Федерации в нормативных документах, регламентирующих процедуру ликвидации и банкротства банков, у которых отозваны лицензии, что также ведет к значительным потерям бюджета.

По состоянию на 1 декабря 1997 г. в г. Москве Банком России отозваны лицензии на осуществление банковских операций у 275 кредитных учреждений. Ликвидационные процедуры проводятся только лишь в 158 банках. По искам, заявленным Главным управлением Центрального банка Российской Федерации по г. Москве от имени Банка России, в отношении 77 банков арбитражным судом г. Москвы вынесены решения об их принудительной ликвидации. Обязанности по проведению ликвидационных процедур в этих банках возложены на их учредителей, но в большинстве из них ликвидационные комиссии не созданы.

В Новосибирской области из 18 банков, у которых в течение последних трех лет отозваны лицензии на осуществление банковских операций, ликвидационные комиссии созданы только в 8 банках, или менее чем у половины. Однако фактически комиссии работают только в 5 из них. При этом по всем банкам, где принято решение о добровольной ликвидации, комиссии приостановили свою деятельность.

Таким образом, отзыв лицензии у банка не всегда влечет за собой немедленное создание ликвидационной комиссии, целью которой является проведение ликвидационных мероприятий, способствующих удовлетворению требований бюджета, кредиторов и вкладчиков.

Основной причиной длительности решения вопроса о создании ликвидационных комиссий и проведении ликвидационных процедур в кредитных организациях является отсутствие законов, предусматривающих правовую ответственность участников (учредителей) за уклонение от возложенных на них обязанностей по ликвидации кредитных организаций, а также законодательства, регулирующего ликвидацию кредитных организаций, исходя из специфики банковской деятельности.

В целях защиты интересов федерального бюджета при создании ликвидационной комиссии кредитной организации необходимо предусмотреть обязательное условие о включении в состав ликвидационных комиссий представителей налоговых и финансовых органов.

Кроме того, необходимо учесть и следующее обстоятельство. Банк России в соответствии с законодательством вправе обратиться с заявлением в арбитражный суд о признании банка банкротом и его ликвидации только в случае, если он является кредитором такого банка.

Принимая во внимание изложенное, а также учитывая, что на счетах банков, у которых отозваны лицензии и которые фактически являются банкротами, находятся значительные суммы платежей налогоплательщиков, следовало бы законодательно обязать Госналогслужбу России выступать в защиту интересов государства и во взаимодействии с Банком России активизировать процесс банкротства банков, у которых отозваны лицензии на осуществление банковских операций по причине их неудовлетворительного финансового состояния.

Это позволит сократить время между отзывом лицензии и ликвидацией банка-банкрота, сохранить его средства и использовать их для погашения долгов по обязательствам перед бюджетом.

Одновременно Счетная палата Российской Федерации в целях защиты интересов федерального бюджета предлагает дополнить Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" положением о том, что в случаях банкротства банков и "зависания" денежных средств бюджета налоговые органы имеют право направлять Центральному банку Российской Федерации и его учреждениям на местах предписания о перечислении денежных средств целевым назначением за счет средств обязательных резервов, депонированных в Банке России, по коммерческому банку, допустившему задолженность по перечислению денежных средств в федеральный бюджет, на корреспондентский счет банка, от-

крытый в учреждениях Банка России целевым назначением для погашения задолженности перед федеральным бюджетом.

Одновременно с этим требует дополнения и статья 38 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", смысл которой должен, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, состоять в следующем:

"при допущении коммерческим банком фактов неперечисления денежных средств в федеральный бюджет в связи с их отсутствием на его корсчете Центральный банк Российской Федерации по предписаниям налоговых органов обязан в трехдневный срок осуществить перевод средств целевым назначением за счет средств обязательных резервов, депонированных в Банке России, на корреспондентский счет банка-неплательщика, открытый в учреждениях Банка России".

Негативное воздействие на поступление налогов в доход федерального бюджета оказывает открытие счетов по учету доходов федерального бюджета в коммерческих банках без учета их финансового состояния и связанные с этим частые переводы этих счетов из одной кредитной организации в другую.

Проверкой Счетной палаты в г. Москве установлено, что после закрытия бюджетных счетов госналоговых инспекций № 5 и № 9 по г. Москве платежи отдельных налогоплательщиков продолжали поступать в АКБ "Презенткомбанк", в результате чего федеральному бюджету нанесен ущерб в сумме 54,9 млрд рублей. Аналогичное положение имело место в государственных налоговых инспекциях № 28 и № 36 г. Москвы, где остаток непереверденных средств на счета федерального бюджета составил 2,4 млрд рублей.

Частые смены кредитных организаций вызваны как отсутствием нормативных актов, согласовывающих действия налоговых органов и учреждений Банка России при выборе кредитной организации, так и отсутствием со стороны учреждений Центрального банка Российской Федерации постоянного действенного контроля за деятельностью коммерческих банков, обслуживающих счета по учету доходов федерального бюджета.

Также не проработан и не согласован вопрос о порядке прекращения зачисления на корсчета коммерческих банков налоговых и других обязательных платежей после закрытия в кредитных организациях счетов по учету доходов федерального бюджета даже в случаях, когда банки испытывают серьезные финансовые затруднения и бюджетные средства используются ими для собственных нужд и зачастую безвозвратно утрачиваются.

Создавшееся положение еще раз доказывает необходимость незамедлительного перевода обслуживания доходных счетов федерального бюджета из коммерческих банков в учреждения Центрального банка Российской Федерации. Счетная палата предлагает законодательно установить для Банка России годичный срок для проведения этой работы.

Рассматривая в комплексе проблемы неплатежей, Счетная палата Российской Федерации отмечает, что ряд принятых федеральных законов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, направленных на стабилизацию налогового процесса, несовершенны, не отработан механизм их практического применения.

Общезвестно, что значительные недопоступления платежей в бюджет связаны с неупорядоченностью налично-денежного оборота, при котором наличные деньги неоправданно широко используются для обслуживания не только розничного, но и значительной части оптового товарооборота (так называемый "черный нал"). Экспертные оценки показывают, что в теневом обороте страны, не облагаясь налогами, обращается товарная масса на сумму не менее 350 трлн рублей, или примерно 40% от розничного товарооборота, что приводит к сокращению налогооблагаемой базы и недопоступлению в бюджет порядка 80-100 трлн рублей.

В соответствии с действующим законодательством контроль за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций возложен на коммерческие банки. Пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" налоговым органам предоставлено право применять меры административной и финансовой ответственности за нарушения предприятиями, учреждениями и организациями порядка ведения кассовых операций и условий работы с денежной наличностью лишь на основании сведений, представляемых коммерческими банками и финансовыми органами. Счетной палатой Российской Федерации установлено, что кредитные организации зачастую формально проводят проверки хозорганов по вопросу соблюдения ими кассовой дисциплины, одновременно оставляя без должного внимания информацию налоговых органов о выявленных ими в ходе проверок нарушениях порядка ведения кассовых операций налогоплательщиками. Тем самым налоговые органы лишаются возможности реализовать свое право применения административных и финансовых мер воздействия к юридическим лицам, нарушающим требования по осуществлению кассовых операций.

За 9 месяцев 1997 года в г. Москве банками организованы проверки на местах всего лишь в 11,7 процента предприятий от числа контролируемых, только по 13,9 процента предприятий, допустивших нарушения, банками представлены материалы в налоговые инспекции для применения мер воздействия.

При этом имеют место большие расхождения между данными Главного управления Центрального банка Российской Федерации по г. Москве и Госналоговой инспекции по г. Москве. Так, по данным налоговых органов, ко-

личество справок, полученных от коммерческих банков о выявленных в ходе проведенных ими проверок нарушениях кассовой дисциплины, составило в 1996 году 165 (что в 3,5 раза ниже приведенных показателей по Главному управлению) и за 9 месяцев 1997 года - 206 (ниже на 18%). По данным ГУ ЦБ РФ по г. Москве, взыскано штрафных санкций на сумму 9,1 млрд рублей, а по данным Госналогинспекции по г. Москве - только 5,8 млрд рублей, или в 1,6 раза меньше.

Проверка, проведенная в 24 кредитных организациях Пермской области, показала, что в результате пассивного отношения банков к материалам, предоставленным налоговыми органами, не было предъявлено и соответственно не взыскано в федеральный бюджет более 9 млрд рублей штрафных санкций за несоблюдение порядка работы с денежной наличностью.

Согласно информации за первое полугодие 1997 года, полученной ГУ ЦБ РФ по Новосибирской области от всех работающих банков, их филиалов и всех расчетно-кассовых центров, проверено 2041 предприятие и организации (из 30445, подлежащих контролю), охват проверками к числу контролируемых по кассовой дисциплине предприятий и организаций составил всего 6,7 процента.

При этом количество представлений, направленных коммерческими банками этой области в налоговые инспекции в I полугодии 1997 года, по сравнению с соответствующим периодом 1996 года снизилось с 290 до 175, или на 40%, что привело к снижению предъявленных ко взысканию штрафных санкций с 10,6 млрд до 6,4 млрд рублей. Значительная часть проверок предприятий коммерческими банками носит формальный характер и не содержит информации о нарушениях, при этом документальные проверки налоговых органов тех же хозяйствующих субъектов свидетельствуют об обратном.

Учитывая, что меры, принимаемые со стороны Центрального банка Российской Федерации, не обеспечивают проведение систематических проверок коммерческими банками предприятий, учреждений и организаций по соблюдению правил работы с денежной наличностью и требований порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, Счетная палата полагала бы целесообразным определить законодательно регулярность проверок предприятий и организаций по этому вопросу не реже 1-2 раза в полугодие.

В случаях нарушения кредитными организациями установленной регулярности и качества проведения проверок, а также непредставления в налоговые органы материалов по фактам выявленных нарушений для привлечения юридических лиц и руководителей предприятий, учреждений и организаций к финансовой и административной ответственности Центральный банк Российской Федерации обязан ввести запрет на осуществление кредитной организацией операций с денежной наличностью на срок до одного года, а при повторении подобных нарушений - до трех лет.

Реальным шагом к изменению неблагоприятного положения со сбором налогов должен стать Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 "О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения", в соответствии с которым предприятия-недоимщики по платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды обязывались осуществлять все расчеты по погашению указанной задолженности с одного из рублевых расчетных (текущих) счетов - так называемого "счета недоимщика". Этот счет определяется предприятием-недоимщиком с последующей его регистрацией в соответствующем налоговом органе.

Введение счета недоимщика позволяет сконцентрировать все денежные средства предприятия-должника для последующего погашения задолженности по платежам в бюджет и внебюджетные фонды. Однако предусмотренные Указом нормы по повышению собираемости налогов, как показывают проверки, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, оказались на практике недостаточно эффективными.

В ходе проверки Счетной палаты в сентябре 1997 года в Волгоградской области было установлено, что из 25,2 тысячи предприятий, имеющих недоимку по платежам в бюджет, счета недоимщиков зарегистрировали всего 4 тысячи, или 16,5 процента. Задолженность перед бюджетом предприятий-должников, не зарегистрировавших такие счета, составила 379 млрд рублей. В Калининградской области счета недоимщиков зарегистрировали лишь 9,4% предприятий-должников. Аналогичная ситуация в Республике Карелия, Астраханской, Костромской, Новосибирской, Пермской и Рязанской областях, Ханты-Мансийском автономном округе. Всего, как показывают результаты проверок, за период, прошедший после принятия Указа, счета недоимщиков зарегистрировали в налоговых органах чуть более четверти предприятий-должников. В то же время действующее законодательство не позволяет налоговым органам применить в отношении предприятий-недоимщиков какие-либо санкции за указанное нарушение Указа, поскольку ни в Указе, ни в налоговом законодательстве не предусмотрено мер ответственности за уклонение от открытия и регистрации счета недоимщика, в результате чего данное положение Указа носит в основном декларативный характер.

Проверки Счетной палаты показывают также, что даже наличие счетов недоимщиков не гарантирует полноту расчетов предприятий-должников с бюджетом, так как не исключает возможность расчетов через ссудные и текущие счета, счета "третьих лиц", использование векселей, задержки в исполнении банками платежных поручений по перечислению налогов платежей.

В частности, при проверке акционерного общества “Юганскнефтегаз” было установлено, что размер денежных средств, поступивших в 1996 году на его расчетный счет, составил лишь 2% от объема реализованной продукции. Остальные расчеты производились векселями и путем взаимозачетов, что привело к росту недоимки этого акционерного общества по платежам в федеральный бюджет с 1,7 трлн до 3,2 трлн рублей, при этом объем неденежных зачетов в четыре раза превысил размер недоимки.

В целом с начала 1997 года только по проверенным Счетной палатой предприятиям, минуя счет недоимщика, были произведены расчеты на сумму около 0,6 трлн рублей, что привело к существенным потерям для бюджета.

Предприятиями-недоимщиками осуществляются также расчеты через текущие счета обособленных структурных подразделений без уплаты налогов в бюджет. АО “Волгоградтрансгаз”, дочернее предприятие РАО “Газпром”, имея значительную задолженность перед бюджетом, не открывало счет недоимщика и осуществляло денежные расчеты с текущих счетов своих обособленных структурных подразделений (управление капитального строительства и управление по производственно-техническому обеспечению и комплектации). За 1996 год и I полугодие 1997 г. на текущие счета этих подразделений поступило соответственно 108,4 млрд и 90,5 млрд рублей, которые были полностью израсходованы на собственные нужды АО “Волгоградтрансгаз”.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 Центральному банку Российской Федерации было поручено в недельный срок установить правила, исключающие возможность совершения банками и иными кредитными организациями операций по счетам недоимщиков, кроме операций, предусмотренных этим Указом, и усилить ответственность за нарушение сроков перечисления средств по поручению клиентов. Также в недельный срок было поручено установить порядок, при котором предприятия могут получать наличные денежные средства в банках и иных кредитных организациях только с расчетного (текущего) и (или) бюджетного счетов в размерах, необходимых на оплату труда, хозяйственные нужды, а также командировочные расходы. Кроме того, предприятия, согласно Указу, не имеют право вносить наличные денежные средства на счета других лиц - владельцев счетов, минуя свой расчетный счет.

Применение этих норм должно было, во-первых, существенно ограничить использование в необоснованных размерах денежной наличности прежде всего торговыми и посредническими предприятиями и организациями и, во-вторых, исключить возможность для банков и иных кредитных организаций осуществлять операции по счетам, в том числе предприятий-должников, противоречащие порядку, установленному этим Указом.

Однако Центральный банк Российской Федерации утвердил соответствующие указания только 12 ноября 1996 г., причем подошел к этому формально, фактически продублировав текст Указа. В них практически не содержится необходимых мер ответственности банков, а также их руководителей за нарушение норм Указа Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212.

В результате этого банками по-прежнему допускаются многочисленные нарушения порядка работы с денежной наличностью, многие из них, вопреки нормам Указа, продолжают производить расчеты через ссудные счета, минуя счет недоимщика, нарушают сроки перечисления средств. При этом зачастую руководители банков не несут никакой ответственности за указанные нарушения.

Следует также отметить, что действие Указа не распространяется на проведение операций по расчетным счетам предприятий, объявленных несостоятельными (банкротами), и расчетным счетам ликвидационных комиссий. Это приводит к тому, что такие предприятия, работая в условиях конкурсного производства, наращивают свою задолженность по платежам в бюджет.

Счетная палата неоднократно информировала Правительство Российской Федерации о несовершенстве норм налогового законодательства, ведущем к росту неплатежей в бюджет и недоимки. В письме на имя Председателя Правительства Российской Федерации от 7 апреля 1997 г. № 01- 282/03 указывалось на неудовлетворительное положение с открытием счетов недоимщиков и ликвидацией недоимки. Правительству Российской Федерации было предложено принять неотложные меры по исправлению сложившейся ситуации. Указанная проблема поднималась также в представлениях Счетной палаты руководителю Госналогслужбы России. Представление о несовершенстве нормативных документов Центрального банка Российской Федерации было направлено председателю Банка России С. К. Дубинину в октябре 1997 г. Однако Банк России со своей стороны до сих пор не принял эффективных мер по коренному изменению ситуации. Это вызвано прежде всего тем, что в федеральных законах “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и “О банках и банковской деятельности” практически не содержится необходимых мер ответственности банков, а также их руководителей за своевременное и полное прохождение бюджетных платежей.

Сложившаяся ситуация со сбором налоговых платежей требует выделения в указанных федеральных законах специальных глав, определяющих весь комплекс мер со стороны банковских учреждений по исполнению федерального бюджета и конкретных мер ответственности.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации считает необходимым уточнить действующее налоговое законодательство в следующих направлениях:

- разработать систему мер ответственности предприятий-должников, а также их руководителей за уклонение от открытия счетов недоимщиков, сокрытие от налогообложения выручки от реализации продукции и услуг и дополнить налоговое законодательство соответствующими нормами, в том числе ввести временные правовые ограничения деятельности предприятий, уклоняющихся от уплаты налогов и имеющих в течение длительного времени устойчивую, неснижающуюся задолженность по платежам в бюджет. При уклонении предприятия-должника от открытия такого счета предоставить право налоговому органу самостоятельно определять и регистрировать счет недоимщика и применять в отношении нарушителя санкции, а также осуществлять контроль за поступлением и очередностью списания средств со счета недоимщика;

- разработать порядок проведения операций по расчетным счетам для предприятий, объявленных несостоятельными (банкротами) и продолжающих функционировать в условиях конкурсного производства в целях недопущения роста их задолженности по платежам в бюджет.

Представляется также необходимым поручить Банку России принять меры по нормализации наличного денежного обращения и функционирования счетов, в том числе счетов предприятий-недоимщиков, а также по усилению ответственности коммерческих банков и их руководителей за нарушения сроков перечисления средств по поручениям клиентов.

В ходе проверок Счетной палаты Российской Федерации установлено, что в нарушение налогового и банковского законодательства Банк России и его учреждения на местах не платят установленных для этих учреждений законодательством налогов, не представляют в налоговые органы отчетность, необходимую для расчетов с бюджетом, в отдельных случаях не допускают работников налоговых органов к проверкам и не исполняют выставленные ими инкассовые поручения на перечисление налогов в бюджет, которые учреждения Банка России обязаны платить.

В связи с изложенным Счетная палата Российской Федерации просит Вас учесть вышеуказанные предложения Счетной палаты при подготовке новых и доработке действующих законов о налогах, банках и банковской деятельности, а также других законодательных актов.

**Председатель Счетной палаты
Российской Федерации**

Х. М. КАРМОКОВ

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 2 июня 1997 года № 19(90) «О результатах проверки финансовой деятельности Министерства путей сообщения Российской Федерации за 1995-1996 годы» :

Поддержать предложение Аудитора Счетной палаты М. И. Бесхмельницына о направлении:

- информационного письма Президенту Российской Федерации;*
- представлений по результатам указанной проверки Правительству Российской Федерации, Минфину России, Мингосимуществу России, МПС России.*

Направить отчет о результатах проверки финансовой деятельности Министерства путей сообщения Российской Федерации за 1995-1996 годы Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитору Счетной палаты М. И. Бесхмельницыну провести в 1998 году проверку реализации Министерством путей сообщения Российской Федерации инвестиционных программ.

Аудитору Счетной палаты В. С. Соколову осуществить в 1998 году тематическую проверку взаимодействия Министерства путей сообщения Российской Федерации с коммерческими структурами по использованию государственного имущества. Аудиторам Счетной палаты М. И. Бесхмельницыну, В. С. Соколову, заместителю Председателя Счетной палаты Ю. Ю. Болдыреву в рабочем порядке рассмотреть предложения по совершенствованию законодательства о железнодорожном транспорте.

ОТЧЕТ

о результатах проверки финансовой деятельности Министерства путей сообщения Российской Федерации за 1995 - 1996 годы

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 мая 1997 года № 1414-II ГД, постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 1997 года № 18(89) и планом работы Счетной палаты на 1997 год Направлением по контролю за расходами средств федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой с привлечением специалистов МПС России и финансовых ревизоров ряда железных дорог в июне - октябре с. г. проведена проверка финансовой деятельности МПС России за 1995-1996 годы.

В процессе подготовки и проведения проверки собраны и изучены нормативно-правовые акты, в которых предусмотрены регламентирующие нормы в части финансово-хозяйственной деятельности МПС России и его подразделений на местах, уставы железных дорог, учредительные, банковские и кредитные договора, договора аренды, платежные поручения, банковские выписки и другие финансовые документы, а также материалы проверок и ревизий аппарата МПС России, управлений, отделений и предприятий железнодорожного транспорта органами КРУ и Главного управления федерального казначейства Минфина России, Госналогслужбы России

и другими контрольными органами. При проведении проверки были учтены также многие предложения, поступившие по запросу Счетной палаты от исполнительных и законодательных органов власти субъектов Российской Федерации по вопросам совершенствования деятельности железнодорожного транспорта.

Проверка документов и изучение положения дел осуществлялись в департаментах и отделах центрального аппарата МПС России, в управлениях Западно-Сибирской, Северо-Кавказской и Юго-Восточной железных дорог, Алтайском, Омском, Ростовском, Туапсинском, Лискинском и Елецком отделениях, на ряде предприятий железнодорожного транспорта.

По результатам проверки железных дорог и подразделений центрального аппарата Министерства оформлены акты, справки и заключения, а в целом по контрольному мероприятию - акт.

При подготовке отчета использовались также материалы проверки предприятий МПС России Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации, Федеральной службой России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России), Направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета

та, налогового законодательства и налоговой политики.

Проверкой установлено:

Принятые в 1995-1996 годах постановления Коллегии МПС России, изданные Министерством указания и распоряжения, а также другие нормативные документы, связанные с финансово-хозяйственной деятельностью предприятий отрасли, не противоречат Гражданскому кодексу Российской Федерации, Закону "О федеральном железнодорожном транспорте", Положению о Министерстве путей сообщения Российской Федерации и другим законодательным и нормативно-правовым актам, в которых предусмотрены регламентирующие нормы в части финансовой деятельности предприятий железнодорожного транспорта.

Основные показатели финансовой деятельности МПС России

1. В настоящее время железные дороги России осуществляют 77% перевозок грузов и около 40% пассажирских перевозок от их общего объема, выполняемого всеми видами транспорта.

Вопросы производственно-финансовой деятельности предприятий отрасли систематически рассматриваются на заседаниях Коллегии МПС России, принимаются решения по стабилизации их финансового состояния, сокращению количества убыточных предприятий, изысканию дополнительных источников доходов. Однако, несмотря на принимаемые меры, финансовое состояние отрасли за проверяемый период значительно ухудшилось.

За 1995-1996 годы отправление грузов уменьшилось на 13,9%, объем перевозок - на 7,8%, грузооборот - на 5,4%, пассажирооборот - на 20,2%. Снижение основных объемных показателей по перевозкам повлекло соответственно уменьшение доходов, рост издержек, снижение прибыли и налоговых платежей. В 1996 году третья часть железных дорог работала убыточно.

Общая рентабельность перевозок снизилась с 23,7% в 1994 году до минус 1,5% в 1996 году. При этом рентабельность грузовых перевозок уменьшилась с 58 до 23%, а убыточность пассажирских перевозок выросла с 55 до 58%. На покрытие

убытков от перевозок пассажиров направлялась значительная часть доходов от грузовых перевозок. За 1995 год убытки от перевозки пассажиров составили 9,1 трлн руб., в 1996 году - 14,5 трлн, в 1997 году ожидаются около 15 трлн рублей. Дотации из местных бюджетов на покрытие убытков от пригородных перевозок, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" составили в 1995 году лишь 384,4 млрд руб. и в 1996 году - 483,7 млрд, или 4,2% и 3,3%, соответственно, от общей суммы убытков.

Из-за отсутствия финансирования из федерального бюджета на покрытие убытков от перевозок пассажиров в прямом сообщении и крайне недостаточного покрытия убытков от пригородных перевозок из местных бюджетов руководители железных дорог вынуждены сокращать количество пригородных поездов. В 1996 году их количество уменьшилось на 430 ед. в сутки, или на 5% по сравнению с 1995 годом. Особенно большое сокращение имело место на Московской, Юго-Восточной, Южно-Уральской и Красноярской железных дорогах.

В результате снижения платежеспособного спроса населения на дальние пассажирские перевозки количество пассажирских поездов в текущем году сократилось на 97 пар в сутки, или на 13% против 1996 года. Все это негативно сказывается на уровне обслуживания населения, способствует росту социальной напряженности.

При отсутствии необходимой государственной поддержки убыточность пассажирских перевозок сохранится и на перспективу, разделение услуг по пассажирским и грузовым перевозкам, включая разделение счетов, окажется невозможным, хотя такие меры определены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 894.

2. Снижение прибыльности перевозок в значительной мере связано с резким ростом их себестоимости. За последние два года доходная ставка 10 приведенных т/км выросла в 3,5 раза, а себестоимость перевозок - в 4,4 раза и составила в 1996 году 635,5 руб. против 143,2 руб. в 1994 году.

Анализ структуры эксплуатационных расходов показал, что за два года основной рост произошел по следующим видам расходов (в млн руб.):

Элементы затрат	1994 год	1995 год	1996 год	рост в %
Фонд оплаты труда	5129529	11518547	16404309	320
Отчисления на соцнужды	1973130	4415164	6224851	330
Топливо	832467	2659116	3820128	460
Электроэнергия	2067253	5415674	8538346	413
Материалы	541687	2544179	5299635	980
Амортизация	2084869	7063929	17266341	830
Всего:	20375022	54756792	83415433	410

Удельный вес этих видов затрат в общей сумме расходов составил (в %):

Элементы затрат	1994 год	1995 год	1996 год	рост в пунктах
Фонд оплаты труда	25,18	21,04	19,67	-5,51
Отчисления на соцнужды	9,68	8,06	7,46	-2,22
Топливо	4,09	4,86	4,58	+0,49
Электроэнергия	10,15	9,89	10,24	+0,09
Материалы	2,66	4,65	6,35	+3,69
Амортизация	10,23	12,9	20,7	+10,47

Из приведенных данных видно, что за последние два года существенно возросла доля расходов на амортизацию, материалы, топливо и электроэнергию. Если рост затрат на амортизацию связан с проведенной в последние годы переоценкой основных фондов в сторону увеличения их стоимости, то возрастание затрат на материалы вызвано прежде всего накоплением излишних запасов. За последние два года производственные запасы по основной деятельности железных дорог выросли в 3,8 раза и составили на 1.01.97 г. 8,3 трлн рублей. Росту материальных запасов способствовало также широкое распространение взаимозачетов и бартерных операций.

Особо следует отметить, что цены на электроэнергию в различных регионах существенно отличаются. Например, в августе с. г. стоимость одного квт/ч составляла в Дагэнерго 220 руб., в Грозэнерго - 585 руб., Ростовэнерго - 478 руб., Каббалкэнерго - 472 рубля. Указ Президента Российской Федерации от 17 октября 1996 г. № 1451 "О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности" в части вывода с 1 ноября 1996 года организаций электрифицированного железнодорожного транспорта на федеральный (общероссийский) оптовый рынок электрической энергии без установления им надбавок к тарифам на электрическую энергию региональными энергетическими комиссиями не выполняется.

При снижении объема перевозок не было обеспечено соответствующее сокращение расходов на содержание эксплуатационного контингента, вследствие этого выработка на одного работника снизилась на 10,3%. Среднемесячная заработная плата при этом увеличилась в 3,2 раза и составила в 1996 году 1177 тыс. руб., против 368,7 тыс. руб. в 1994 году.

Вопросы тарифной политики

1. Одним из основных факторов повышения доходности перевозок являются грузовые и пассажирские тарифы. Однако проводимая в отрасли на основании соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации тарифная политика

не позволила обеспечить необходимый уровень рентабельности перевозок.

Как показала проверка, в 1995-1996 годах пассажирские тарифы регулировались согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1994 г. № 1315 "О предоставлении Министерству экономики Российской Федерации права устанавливать и регулировать тарифы на перевозки железнодорожным транспортом пассажиров, багажа, грузобагажа и почты." В 1995 году индексы повышения тарифов на пассажирские перевозки в дальнейшем следовании составили:

с 15.02.95 г. - 1,6; с 25.04.95 г. - 1,2; с 10.06.95 г. - 1,2; с 13.11.95 г. - 1,15.

В целом за 1995 год уровень пассажирских тарифов вырос в 2,65 раза.

В 1996 году тарифы индексировались с 27.02.96 г. - 1,2; с 4.10.96 г. - 1,2.

В целом за 1996 год уровень тарифов на пассажирские перевозки вырос в 1,44 раза. Общее повышение тарифов за 1995-1996 годы составило 3,82.

Тарифы на перевозки грузов в 1995 году (с января по сентябрь) индексировались на основании постановления Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 г. № 454 в соответствии с изменением цен на материально-технические ресурсы. Всего за 1995 год индекс роста оптовых цен в промышленности составил 2,8, индекс роста цен на материально-технические ресурсы, потребляемые железнодорожным транспортом - 2,84, индекс грузовых тарифов - 2,51.

С 1 октября по 31 декабря 1995 года согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 октября 1995 г. № 997 грузовые тарифы были "заморожены". По расчетам МПС России, вследствие этого в четвертом квартале 1995 года отрасли было недополучено 1423 млрд руб. прибыли.

В I полугодии 1996 года индексация тарифов на перевозки грузов и ставок сборов за погрузочно-разгрузочные работы, выполняемые железнодорожным транспортом, осуществлялась на основании постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1996 г. № 140. За этот период грузовые тарифы увеличились в 1,14 раза, индекс роста оптовых цен в промышленности составил также 1,14.

Во II полугодии 1996 года индексация грузовых тарифов производилась на основании постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 869 в размере, не превышающем прироста цен производителей промышленной продукции. За это время индекс роста оптовых цен в промышленности составил 1,1, грузовые тарифы увеличились также в 1,1 раза.

В целом за 1996 год индекс роста оптовых цен в промышленности составил 1,26, индекс грузовых тарифов - 1,26.

2. Наряду с Прейскурантом 10-01 ("Тарифы на грузовые железнодорожные перевозки") на железных дорогах России широко применяются свободные (договорные) тарифы на перевозки грузов и дополнительные услуги, выполняемые предприятиями железнодорожного транспорта Российской Федерации. Порядок применения этих тарифов установлен указанием МПС России от 26.12.94 г. по согласованию с Минэкономки России.

В 1995-1996 годах согласно постановлениям и поручениям Правительства Российской Федерации, решениям и поручениям Президента России действовали многочисленные скидки с тарифов Прейскуранта 10-01 на перевозку различных грузов. Потери доходов из-за этих скидок, как правило, компенсировались за счет соответствующей индексации тарифов.

Часть перевозок осуществлялась по специальным тарифам, устанавливаемым МПС России. Согласно указанию Министра от 22 марта 1994 года в МПС России была создана Рабочая группа под председательством первого заместителя Министра для рассмотрения вопросов компенсационных операций и выработки специальных тарифов. Положение о Рабочей группе было утверждено только в ноябре 1995 года. Согласно этому Положению решения о предоставлении скидок с действующего тарифа принимаются только при единогласном мнении членов группы. На перевозки грузов для нужд железных дорог предоставлялись скидки до 80%. Применение этих тарифов значительно снижало доходы от перевозок.

Аналогичные рабочие группы по установлению специальных тарифов в пределах одной железной дороги созданы в управлениях дорог. Однако проверка расчетов за перевозки грузов в технологических центрах по обработке перевозочных документов (ТехПД) и товарных конторах показала, что установленный порядок применения льготных, договорных и исключительных грузовых тарифов на ряде железных дорог нарушается. Так, в Новосибирском ТехПД исключительные тарифы на перевозки грузов в прямом сообщении устанавливались по указаниям руководителей дороги. Вследствие этого только за 20 дней августа с. г. сумма недополученной выручки составила 1074,3 млн рублей.

На Северо-Кавказской дороге допускаются

случаи установления льготных тарифов грузоотправителям, имеющим дебиторскую задолженность за перевозки. Так, АО "Донуглетранс", имеющий скидку с тарифа 80%, задолжал дороге 419 млн руб., ОАО "Ростсельмаш" установлена скидка 15% при задолженности за перевозки в 1,3 млрд руб. и т. д.

Как показала проверка валютно-финансовой деятельности предприятий МПС России, проведенная специалистами ВЭК России, при установлении скидок с грузовых тарифов Валютно-тарифным комитетом МПС России для отдельных экспедиторских фирм допускался протекционизм и нарушения антимонопольного законодательства. При этом скидки предоставлялись в первую очередь экспедиторским коммерческим структурам. Предоставление спецставок и скидок с действующих тарифов в иностранной валюте распространялось и на внутрисистемные перевозки. Например, экспедиторской фирме "Трансрейл" была предоставлена скидка в долларах США на перевозку кемеровского угля и кокса для загрузки металлургических предприятий Тульской области. Фирме "Евросиб" за перевозки грузов из Санкт-Петербурга в Москву была предоставлена скидка в иностранной валюте в размере 56% с действующего тарифа.

Выявлены факты единоличного принятия решений о предоставлении валютных скидок руководителями МПС России в форме указаний и телеграмм (первых заместителей Министра Н. Е. Аксенов и В. И. Ковалева). Так, для ОАО "Росвагонмаш" по телеграммам МПС России в 1996 году были предоставлены скидки на перевозки апатитового концентрата (расчеты тарифа через "Трансрейл") и угля (совместно с Красноярской ж. д.).

Территориальными управлениями ГКАП России установлены нарушения железными дорогами статьи 5 Закона РСФСР "О конкуренции...", заключающиеся в предоставлении различных скидок разным хозяйствующим субъектам при перевозке однородных грузов, а также в необоснованных отказах в предоставлении скидок. Такие нарушения имели место на Октябрьской, Северо-Кавказской и других железных дорогах.

В последнее время МПС России ведет активную работу по снижению грузовых тарифов. В частности, с 1 июля с. г. снижены тарифы на перевозку кузбасского и печорского углей, лесных грузов и нефтепродуктов. С начала октября с. г. грузовые тарифы в целом снижены на 5%. Подсчитано, что экономический эффект от этого снижения составит около 3 трлн рублей.

Дифференцированное снижение стоимости перевозок грузов, прежде всего сырья и топлива, предусматривается проводить и далее. Такая линия устраивает и регионы, способствует их экономическому росту и в целом экономической стабилизации в России.

Недостатки в организации финансовой деятельности железных дорог

1. В отрасли постоянно растет кредиторская и дебиторская задолженность. Общая кредиторская задолженность за 1996 год составила по МПС России 43,9 трлн рублей. Кредиторская задолженность по основной деятельности за проверяемый период выросла в 3,3 раза, достигнув на 1.01.97 года 38,5 трлн рублей.

Дебиторская задолженность по основной деятельности увеличилась за последние два года в 2,3 раза и составила на 1.01.97 года 17,5 трлн руб., в том числе 2,25 трлн руб. - просроченная. В числе основных должников по перевозкам на начало 1997 года были бюджетные организации (предприятия МО - 514,7 млрд руб., Федерального управления почтовой связи - 258,1 млрд руб., МВД - 173,4 млрд руб., ФПС - 88,6 млрд руб.), а также ряд коммерческих организаций. В сводном бухгалтерском отчете МПС России указано 10 таких организаций на общую сумму 467,5 млрд рублей.

Вместе с тем, в общей сумме дебиторской задолженности неплатежи по перевозкам составляют всего 6,8 трлн руб., или 38,8%, прочая дебиторская задолженность достигла 4 трлн руб. (22,9%). Значительная часть дебиторской задолженности приходится на взаимные долги по внутриотраслевым расчетам между железными дорогами и предприятиями МПС России.

Проверка на местах показала, что управлениями и отделениями железных дорог всех необходимых мер по снижению дебиторской задолженности клиентуры за выполненные перевозки еще не принято.

Дороги продолжают осуществлять перевозки грузов без предоплаты не только государственным предприятиям, но и коммерческим структурам и различным обществам с ограниченной ответственностью. На Северо-Кавказской дороге, например, при наличии дебиторской задолженности продолжают перевозки грузов ТОО "Моно-Н", ООО "МАКЭ", АО "Акерман" и другим коммерческим структурам.

2. В МПС России организована и действует система доходных счетов (централизованный доходно-распределительный счет в Департаменте финансов, основные и подсобные доходные счета Министерства на железных дорогах), с помощью которых осуществляется сбор и распределение выручки за перевозки между дорогами и предприятиями.

Владельцем доходных счетов является МПС России, а распределителем (по доверенности МПС) - управления железных дорог. Положение о порядке проведения операций по доходным счетам Министерства путей сообщения Российской Федерации (далее Положение) утверждено 25.03.94 года Центральным банком России (№ 82) и МПС России (№ ЦФ-244). Ежемесячно МПС России доводит же-

лезным дорогам лимиты финансирования в счет причитающихся им доходов от перевозок и расчетные цены (исходя из действующих тарифов на перевозки и доли участия дорог в объемах перевозок).

Положением предусмотрено, что поступающая на подсобные доходные счета ТехПД и станций выручка должна ежедневно перечисляться на основные доходные счета МПС России, открытые управлениям железных дорог. При проверке достоверности и полноты зачисления доходов за перевозки грузов и пассажиров, а также других доходных поступлений с подсобных доходных счетов на основные доходные счета выявлены серьезные нарушения установленного порядка.

Так, на Западно-Сибирской железной дороге в 1995-1996 годах средства с подсобных доходных счетов станций и Новосибирского ТехПД на основной доходный счет поступали частично, а выручка с подсобных доходных счетов Омского и Барнаульского ТехПД полностью поступала на расчетные счета Омского и Алтайского отделений дороги. Такой порядок был установлен на основании указаний руководителей дороги.

На Забайкальской ж. д. выборочной проверкой платежных документов за декабрь 1996 года и июнь 1997 года установлено, что в нарушение Положения о порядке проведения операций по доходным счетам МПС России на расчетные счета отделений дороги, подразделений аппарата Управления дороги и сторонних организаций с основного доходного счета было перечислено в декабре 1996 года 174 млрд руб. и в июне 1997 года - 148,2 млрд рублей. На расчетный счет дороги за это время было перечислено, соответственно, только 9,1 и 1,8 млрд рублей. С подсобных доходных счетов МПС, минуя основной доходный счет дороги, производились перечисления на расчетные счета отделений. В 1996 году таким путем было перечислено 99,8 млрд руб., в I полугодии 1997 года - 27,8 млрд рублей.

На Красноярской ж. д. с основного доходного счета, минуя расчетный счет Управления дороги, производились перечисления денежных средств поставщикам и подрядчикам за поставленные товароматериальные ценности и выполненные работы, подразделениям дороги на выплату заработной платы и другие расходы. За 1996 год таким путем дорога израсходовала с основного доходного счета 910 млрд, за 5 месяцев 1997 года - 330,4 млрд рублей.

Отделения дороги использовали полученные с подсобных доходных счетов денежные средства в основном на выплату заработной платы. По Новосибирскому отделению дороги за 1996 год из 339,7 млрд руб. выручки, поступившей денежными средствами, на основной доходный счет дороги было перечислено только 74,9 млрд рублей. Основная часть средств в сумме 203,7 млрд руб. была распределена руководством отделения дороги на выплату заработной платы работникам предприятий. Получение на-

личных денег кассирами предприятий осуществлялось по доверенностям отделения дороги через бухгалтерию станции Новосибирск-Главный по расходным кассовым ордерам, что является грубым нарушением финансовой дисциплины.

Аналогичное положение имело место и на алтайском отделении дороги, где с подсобного доходного счета Барнаульского ТехПД на расчетный счет отделения в 1995 году было перечислено 229,4 млрд руб., а в 1996 году - 139,4 млрд рублей.

Белгородское ТехПД Юго-Восточной ж. д. полученные денежные средства с подсобного доходного счета на основной доходный счет МПС практически не перечисляло. В 1995 году из поступивших на подсобный доходный счет 141 млрд руб. было перечислено на основной доходный счет лишь 9,1 млн руб., или 0,006%, в 1996 году при поступлении 137,7 млрд руб. перечислений вообще не было.

Подобная картина имела место в проверяемом периоде на Кемеровской, Октябрьской, Московской, Северо-Кавказской и других дорогах. Все это свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины в управлениях и отделениях дорог, приводит к бесконтрольному использованию средств на отделениях дорог, лишает МПС России как орган государственного регулирования возможности перераспределять средства согласно объему выполненной работы, увеличивает взаимную задолженность между дорогами, отрицательно влияет на своевременность расчетов с бюджетом.

Департамент финансов МПС России не контролирует движение средств на своих доходных счетах, информацией о реальном состоянии расчетов на железных дорогах не располагает, имеет данные только по централизованному доходно - распределительному счету Министерства.

3. В МПС России открыты также целевые расчетные счета, на которых централизуются средства железных дорог для финансирования определенных общеотраслевых расходов.

Федеральным законом "О федеральном железнодорожном транспорте" (статья 11, пункт 4) предусмотрено, что для решения общеотраслевых задач в МПС России в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации создаются централизованные фонды, в том числе для материального и социального развития предприятий и учреждений. Отчисления в созданные в отрасли фонды поддержки учебных заведений, учреждений здравоохранения, социальной поддержки работников центрального аппарата и финансовый резерв должны производиться за счет прибыли. Однако на железных дорогах этот порядок не соблюдался. При завершении 1996 года с убытком в 12,9 трлн руб. отчисления в указанные фонды составили 575 млрд рублей.

Как показала проверка, должного контроля за использованием средств централизованных фондов

со стороны Департамента финансов и некоторых отраслевых подразделений Министерства не осуществлялось. Например, сметы на расходование средств фонда поддержки учебных заведений и фонда поддержки учреждений здравоохранения в 1995-1996 годах соответствующими управлениями вообще не составлялись. Положение о финансовом резерве МПС России утверждено только в феврале 1997 года, в 1995-1996 годах расходование средств данного фонда производилось по усмотрению руководства Министерства. Утвержденная первым заместителем Министра И. С. Бесединым смета использования средств финансового резерва на 1995 год нарушалась. В частности, на социальную поддержку работников центрального аппарата предусматривалось направить 4350 млн руб., фактически на эти цели было израсходовано 7194 млн; на содержание Дирекции совета по железнодорожному транспорту планировалось выделить 215 млн руб., фактически было израсходовано 273 млн.

Отдельные централизованные фонды, созданные в отрасли в 1996 году, не в полной мере отвечали требованиям действующего законодательства. В частности, решение о централизации средств амортизационных отчислений было принято по согласованию с Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О. Н. Сосковцом (указание от 18.01.96 г. № ОС-П10-01402) вместо принятия соответствующего решения Правительства Российской Федерации. На образование фонда НИОКР не были оформлены договора МПС России с предприятиями, как это предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2270 и постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 1994 г. № 315.

4. Финансовое состояние отрасли в значительной мере связано с недостаточным уровнем экономической работы и финансовой дисциплины как в подразделениях центрального аппарата Министерства, так и на железных дорогах. Не имея необходимого объема прибыли, железные дороги осуществляют различные расходы, отвлекая при этом оборотные средства и увеличивая кредиторскую задолженность, что является серьезным нарушением финансовой дисциплины. Так, за 1996 год перерасход прибыли составил 11,4 трлн рублей. Эти средства были направлены на уплату начисленных штрафных санкций по платежам в бюджет и внебюджетные фонды (4,1 трлн руб.), возмещение убытков ЖКХ (3,5 трлн руб.), отчисления на социальные нужды (2,5 трлн руб.) и другие цели. Необходимых мер по недопущению такого положения со стороны Министерства не принималось.

5. Проверка движения средств по централизованному доходно-распределительному счету МПС России за 1996 год показала, что расходование средств с этого счета на нужды Министерства, а также общеотраслевые нужды осуществлялось по

мере их наличия, без составления какой-либо сметы или плана расходов. Часть произведенных расходов можно отнести к неэффективным. В то время, когда на ряде железных дорог из-за отсутствия средств не выплачивалась заработная плата, с доходного счета МПС производились расходы на содержание футбольной команды "Локомотив" в размере 500 млн руб. (п/п № 1094 от 08.05.96г.), на оплату таможенных платежей по контракту № 95/12/20 от 20.12.95 г. за машины "Унимаг 4S" - 1шт. и "Дуаматик 09-32" - 2 шт. в сумме 2650,8 млн руб. (п/п № 1231 от 18.06.96 г.), на покупку и содержание 2 автомобилей "СААБ-900" в сумме 736,8 млн руб. (п/п № 2295 от 4.09.96 г.) и автомобиля "Вольво-960" в сумме 648,6 млн руб. (п/п № 2923 от 25.11.96 г.), на возмещение затрат по содержанию 6 импортных автомобилей в сумме 236,5 млн руб. и другие расходы. Только на проведение съезда железнодорожников в 1996 году было затрачено более 6 млрд рублей.

Задолженность по выплате заработной платы по состоянию на 1.03.96 г. в целом по сети дорог составляла 241,4 млрд руб., на 1.07.96 г. - 111,4 млрд руб., на 1.10.96 г. - 487,3 млрд руб., на 1.12.96 г. - 744,7 млрд рублей.

В текущем году в МПС России и на железных дорогах активизировалась работа по оздоровлению финансового состояния отрасли и снижению убыточности железнодорожного транспорта. Принимаются меры по сокращению эксплуатационных расходов и приведению численности работающих в соответствие с фактическими объемами перевозок. На Северо-Кавказской дороге, например, за 7 месяцев с. г. высвобождено 11,1 тыс. чел., в том числе 7,6 тыс. - по перевозкам, на Западно-Сибирской соответственно - 11,8 и 9,2 тыс. человек.

Состояние расчетов с бюджетом и внебюджетными фондами

1. В соответствии с Законами "О федеральном железнодорожном транспорте", "О налоге на прибыль предприятий и организаций", "О налоге на добавленную стоимость", а также постановлениями Правительства Российской Федерации от 7.05.92 г. № 294, от 6.05.94 г. № 454, от 13.10.95 г. № 997, от 12.02.96 г. № 140 и от 22.05.96 г. № 629 (по вопросам хозяйственной деятельности, цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий, расчетов с бюджетом и др.) на железнодорожном транспорте установлен централизованный порядок уплаты налога на прибыль и налога на добавленную стоимость управлениями железных дорог по сводным балансам. Наряду с этим отделения железных дорог и предприятия, имеющие статус юридического лица, выступают как налогоплательщики по местным налогам и платежам во внебюджетные фонды согласно общепринятого порядка.

В 1995-1996 годах расчеты предприятий МПС

России с бюджетом осуществлялись несвоевременно и не в полном объеме. Согласно сводному бухгалтерскому балансу за 1995 год сумма задолженности по платежам в бюджеты всех уровней в целом по МПС России составила 9,5 трлн руб., в том числе по основной деятельности - 8,8 трлн, за 1996 год соответственно - 7,2 и 6,3 трлн рублей.

По данным Госналогслужбы России, по состоянию на 1.01.96 года задолженность железных дорог федеральному бюджету составляла 3034 млрд рублей. В 1996 году по всем дорогам было начислено платежей в федеральный бюджет 6219,3 млрд руб., а уплачено (с учетом переплат по отдельным дорогам) 6496,3 млрд. На 1.01.97 года общая задолженность железных дорог перед федеральным бюджетом составляла 3511 млрд, в том числе недоимка - 2529 млрд рублей.

Платежи в государственные внебюджетные фонды также производились не полностью. Например, за 1996 год в Пенсионный фонд по расчету причиталось перечислить 6364,1 млрд руб., а фактически было перечислено 4200,7 млрд руб., по Фонду медицинского страхования соответственно - 786,4 и 502 млрд руб., по Дорожному фонду - 2467,2 и 1850,4 млрд рублей. Общая сумма недоплаты по этим фондам составила более 3 трлн рублей.

2. Основными причинами задолженности железных дорог перед бюджетом и внебюджетными фондами являются несвоевременные расчеты грузоотправителей за выполненные перевозки и низкий уровень расчетов денежными средствами. На 1.01.97 года дороги не получили за перевезенные грузы оплату в сумме 6777 млрд руб., в том числе от предприятий топливно-энергетического комплекса 1881,1 млрд, металлургического комплекса - 1180 млрд, химической промышленности - 316,8 млрд, за воинские и другие специальные перевозки - 1410,4 млрд и от прочих организаций - 1988,7 млрд рублей.

Платежеспособность железных дорог значительно снижалась из-за слабого поступления денежных средств в оплату за выполненные работы и оказанные услуги. В целом по МПС России за 1995 год из общего объема выручки денежные средства составили 47%, а за 1996 год - лишь 38%, остальная часть оплаты производилась путем проведения взаимозачетов и бартерных операций. Такое положение в значительной мере связано с недостаточной требовательностью к руководителям железных дорог со стороны МПС России за выполнение принятого Коллегией Министерства 22-23 декабря 1995 года постановления по взысканию не менее 70% выручки денежными средствами.

Наряду с этим неудовлетворительное состояние расчетов с бюджетом в проверяемом периоде связано также с тем, что установленный в отрасли порядок не соответствовал требованиям ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 3 Закона "Об основах налоговой системы". На это

было обращено внимание МПС России и Правительства Российской Федерации по итогам проверки в 1996 году поступлений налоговых платежей и особенностей налогообложения на железнодорожном транспорте, проведенной Направлением по контролю за формированием и исполнением доходов федерального бюджета, налогового законодательства и налоговой политики Счетной палаты Российской Федерации.

В 1996-1997 годах Министерством проводится работа по приведению системы налогообложения, действующей в отрасли, в соответствие с общепринятым в стране порядком. Около 80% предприятий и 40% отделений железных дорог лишены статуса юридического лица.

3. Проблема неплатежей в определенной степени связана также с несовершенством системы налогообложения предприятий железнодорожного транспорта. Так, на местах предприятия железнодорожного транспорта отчисляют средства на содержание милиции, хотя для обеспечения безопасности и порядка в пассажирских поездах дороги несут затраты по содержанию транспортной милиции, уплачивают местные налоги на содержание жилищного фонда и сборы на нужды образования, в то время когда сами имеют ведомственный жилой фонд и свою систему образования. Аналогичное положение с транспортным, дорожным и другими налогами.

Представляется целесообразным в вопросах налогообложения полнее учитывать специфику отрасли.

Состояние бюджетного финансирования отрасли

1. В 1995 году МПС России получило из федерального бюджета 1758,8 млрд руб., из них на финансирование работ по восстановлению экономики и социальной сферы Чеченской Республики - 343,2 млрд руб., на содержание центрального аппарата Министерства - 12,2 млрд руб., на содержание социальной сферы (образование, культура и искусство, здравоохранение) - 1097,8 млрд руб., на капитальные вложения - 294,7 млрд руб. и на дотации по пассажирским перевозкам - 10,9 млрд рублей.

В 1996 году из федерального бюджета Министерству было выделено 2238,5 млрд руб., в том числе на содержание центрального аппарата - 13,2 млрд руб., на содержание социальной сферы - 1753,4 млрд руб., на капитальные вложения - 471,9 млрд рублей. Бюджетные средства на проведение восстановительных работ в Чеченской Республике в 1996 году не выделялись.

В то же время в соответствии с указанием МПС России от 8 декабря 1995 г. № 5772 и целевой программой по восстановлению экономики и социальной сферы Чеченской Республики, утвержденной Правительством Российской Федерации в марте 1996 года, Северо-Кавказская ж. д. в течение девяти месяцев 1996 года, до выхода Указа Прези-

дента России от 18 августа 1996 г. № 1208 о приостановке восстановительных работ в Чеченской Республике, понесла затраты в сумме 65752 млн рублей. Но и после издания Указа производились работы по разминированию объектов ж. д. транспорта и их охране, затраты составили около 20 млрд рублей. Всего за прошлый год из собственных средств дорогой оплачены затраты по объектам Чеченской Республики на 85,9 млрд руб., что ухудшило финансовое состояние дороги.

Кроме того, находящееся на территории Чеченской Республики Грозненское отделение приносит дороге значительные убытки. В 1996 году они составили 104,7 млрд руб., за I полугодие 1997 года - 54 млрд рублей. Это отделение создает ряд серьезных проблем, связанных с обеспечением безопасности движения поездов. После окончания военных действий на территории Чечни участились случаи злоумышленных повреждений и хищений железнодорожных магистральных кабелей, устройств электрификации и энергетики. Вновь назначенные начальники станций Грозный и Гудермес, а также начальник локомотивного депо Гудермес на предприятиях железнодорожного транспорта ранее не работали, никакого отношения к железной дороге не имели. Подбор руководителей осуществляется не по профессиональным качествам, а по принципам родства и участия в боевых действиях. Исходящие из Управления Северо-Кавказской ж. д. указания игнорируются.

Эти проблемы могут быть разрешены только путем принятия соответствующих политических решений руководством страны.

2. На финансирование Врачебно-санитарного управления и предприятий здравоохранения отрасли в 1995 году, согласно утвержденной МПС России смете расходов, предусматривалось выделить из федерального бюджета 654,5 млрд рублей. Фактически за 1995 год управление получило 519,5 млрд рублей. Перечисление этих средств осуществлялось Врачебно-санитарным управлением МПС России на соответствующие счета служб железных дорог, а службы направляли их подведомственным учреждениям. Фактов задержки средств на бюджетных счетах подразделений Министерства, а также их нецелевого использования не установлено.

Вместе с тем на отдельных дорогах допускался перерасход средств по статьям сметы. Так, на Северо-Кавказской ж. д. по ст. 110100 (оплата труда) перерасход составил 1467 млн рублей. По ряду статей расходы сметой не предусматривались, но фактически производились. В результате перерасход составил: по ст. 110400 (командировочные и служебные разъезды) - 89 млн руб., по ст. 110500 (оплата транспортных услуг) - 32 млн руб., по ст. 110700 (оплата коммунальных услуг) - 181 млн руб. В целом при утвержденной сумме 36526 млн руб. кассовые расходы составили 33484 млн рублей.

В 1996 году на содержание Врачебно-санитарного управления и медучреждений отрасли предусматривалось получить 845,4 млрд руб. бюджетных средств, фактическое их поступление составило 723,2 млрд рублей. Перерасхода бюджетных средств по основным статьям сметы в целом по системе здравоохранения отрасли не допущено.

Проверка показала, что финансирование предприятий здравоохранения осуществлялось в крайне недостаточных размерах. Практически средства выделялись в основном на выплату зарплат, причем на 1996 год без учета повышения тарифных коэффициентов Единой тарифной сетки (ЕТС) с 1.11.95 года согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 24 августа 1995 г. № 823, а также введения с 1 марта 1996 года надбавок медицинским работникам в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 213. В связи с этим задолженность по выплате зарплат работникам медучреждений отрасли составила на 1.01.96 г. 49,9 млрд руб. и на 1.01.97 г. - 30,8 млрд рублей.

В 1995.-1996 годах потребности предприятий здравоохранения на проведение капитального ремонта обеспечивались бюджетными средствами в среднем на 20,8%, на питание и медикаменты соответственно - на 24,7 и 51,5 %. На финансирование расходов по снабжению лечебных учреждений медикаментами, организации питания больных и приобретению оборудования из внебюджетных средств железных дорог за два года выделено 873,9 млрд руб., что составило 70% к объему бюджетного финансирования. В последнее время в связи с тяжелым финансовым состоянием дорог эта помощь значительно снизилась.

Из-за недостатка бюджетных ассигнований и собственных средств дорог идет сворачивание сферы здравоохранения. За два года количество коек в лечебных учреждениях сокращено на 7,7 тыс. ед. (11,1% от общего наличия), количество медицинских работников - на 11,9 тыс. чел. (7,1%).

3. Проверка целевого использования средств, выделенных МПС России из федерального бюджета в 1996-1997 годах на образование, производилась в соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 мая 1997 г. № 1411-П ГД.

На 1996 год потребность отрасли в финансировании учреждений образования составляла 1718,2 млрд руб., а Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1996 год" расходы были определены в сумме 852,8 млрд руб., т. е. 49,6% от потребности. При этом не были предусмотрены средства на реализацию п. 6 постановления Правительства Российской Федерации от 24 августа 1995 г. № 823 о повышении с 1 ноября 1995 года тарифных ставок по оплате труда работников бюджетной сферы, а также значительно заниже-

ны ассигнования на приобретение учебников, оплату коммунальных платежей, связи, услуг транспорта по подвозу продуктов питания в дошкольные учреждения и школы-интернаты. За 1996 год по коммунальным услугам фактические расходы составили 459 млрд руб. при плане 45,5 млрд рублей (9,9%).

Финансирование расходов, предусмотренных Законом "О федеральном бюджете на 1996 год", произведено Минфином России в полном объеме, но несвоевременно. Так, в течение 1996 года были открыты кредиты на сумму 643,4 млрд рублей, а также предоставлены налоговые освобождения поставщикам на погашение задолженности учреждений по коммунальным платежам на сумму 16 млрд рублей. Задолженность федерального бюджета на 1 января 1997 года составила 193,4 млрд руб., или 22,7% от сметы расходов. Ее погашение было произведено Минфином России в 1997 году.

В заявке МПС России на 1997 год потребность в бюджетных ассигнованиях на содержание учреждений образования железнодорожного транспорта определена в сумме 2341,8 млрд руб., а утверждены они в объеме 1000,7 млрд руб. (с учетом передачи субъектам Российской Федерации учреждений образования), или 42,7% от потребности.

Несмотря на то, что в Законе "О федеральном бюджете на 1997 год" (статья 75) расходы на образование включены в защищенные статьи расходов бюджета и должны финансироваться в полном объеме по всем статьям бюджетной классификации, в 1 квартале 1997 года кредиты были полностью открыты только на заработную плату и стипендии. Питание при плане 10,6 млрд руб. профинансировано в сумме 5,4 млрд руб., или на 59,9%, трансферты населению: при плане 22,7 млрд руб. кредиты открыты на 8,9 млрд руб. (39,2%). Остальные статьи бюджетной классификации (оплата коммунальных услуг, услуг транспорта, связи, капремонт, канцелярские и прочие расходы) в сумме 16 млрд руб. не финансировались.

В соответствии с пунктом 3 статьи 54 Федерального закона "Об образовании" (с учетом внесенных изменений Законом от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) размер средней ставки заработной платы и должностного оклада для педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования устанавливается в два раза выше средней заработной платы работников промышленности, а для учителей - на уровне средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации.

В первом квартале 1997 года средняя заработная плата работников промышленности составила 1017 тыс. руб., в то время как заработная плата профессорско-преподавательского состава 10 вузов отрасли - 888,5 тыс. руб., или 43,7% от размера, предусмотренного Законом "Об образовании".

Выборочная проверка, проведенная в шко-

ле-гимназии № 99 станции Конобеево Московской железной дороги, показала, что средняя заработная плата учителей составляет 545,5 тыс. руб., или 53,6% от суммы, установленной Законом "Об образовании".

Согласно статье 55 (п. 8) Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" педагогическим работникам образовательных учреждений в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями должна выплачиваться ежемесячная денежная компенсация в размере полутора минимальных размеров оплаты труда - в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, в размере одного минимального размера оплаты труда - в других образовательных учреждениях.

Вместе с тем, компенсация составила в среднем 45,9 тыс. руб. в месяц на одного учителя, а не 83490 руб. (минимальный размер оплаты труда), как это предусмотрено новой редакцией Закона "Об образовании".

Таким образом, Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" в части п. 3 ст. 54 и п. 8 ст. 55 не выполняется.

В учреждениях образования железнодорожного транспорта сроки выплаты заработной платы установлены с 1 по 20 число текущего месяца. Отправка реестров в территориальные казначейства осуществляется Минфином России в основном 22-26 числа этого же месяца. Учитывая сроки прохождения денежных документов, зачисление средств на счета учреждений осуществляется с задержкой от двух недель до одного месяца.

Своевременную выплату заработной платы осложняет действующая система финансирования бюджетных учреждений железнодорожного транспорта. Так, реестр на финансирование учреждений образования Северо-Кавказской железной дороги, расположенных на территориях Ростовской области, Краснодарского и Ставропольского краев, республик Дагестана, Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, направляется в территориальное казначейство Ростовской области, то есть по месту расположения отдела учебных заведений дороги. Из-за отсутствия доходов в бюджете области реестр по 2-3 недели не исполняется. Перечисление средств на другие территории осуществляется после выплаты заработной платы учреждениям Ростовской области. Аналогичная ситуация сложилась в Воронежской, Иркутской и некоторых других областях. В результате выплата заработной платы осуществляется с задержками от 1 до 2,5 месяцев.

На момент проведения проверки задолженности федерального бюджета по заработной плате и по стипендиям не имелось. С 25 по 30 июня 1997 года Минфин России профинансировал выплату

стипендий, заработной платы и отпускных учителям за июнь, июль и август 1997 года.

Реестры по перечислению бюджетных средств представлялись в Минфин России своевременно, с бюджетных счетов МПС России эти средства перечислялись подведомственным учреждениям образования в соответствии со сметами расходов, случаев нецелевого использования бюджетных ассигнований не выявлено.

Недостатки в использовании федеральной собственности

1. С принятием Закона "О федеральном железнодорожном транспорте", а также постановления Правительства Российской Федерации о порядке продажи железнодорожного подвижного состава и контейнеров МПС России получило право без согласования с Госкомимуществом России распоряжаться имуществом железнодорожного транспорта (без изменения права федеральной собственности на него), а железные дороги - дополнительный источник доходов в виде арендной платы за сданное в аренду имущество.

За 1995-1996 годы на дорогах проведена определенная работа по выполнению постановлений Коллегии МПС России от 19.04.95 г. № 11 и от 27.03.96 г. № 8 по вопросам сохранности федеральной собственности. В центральном аппарате Министерства образовано Управление реестра и имущества, а в управлениях дорог - соответствующие отделы. На отделениях дорог определены специалисты, ответственные за распоряжение имуществом.

Вместе с тем, принятые меры ещё не обеспечивают должного уровня решения вопросов эффективного использования государственной собственности. Имеют место случаи нарушения Закона "О федеральном железнодорожном транспорте" и других нормативных актов, регламентирующих порядок распоряжения имуществом железнодорожного транспорта.

За 1991-1995 годы управлениями, отделениями и предприятиями железных дорог было создано большое количество коммерческих структур (АО, ТОО, СП, ООО и др.). По данным Управления реестра и имущества МПС России, на 1.01.96 г. в отрасли их насчитывалось 772, а на 1.01.97 г. - 833. Ряд рыночных структур создано по инициативе МПС России. В их числе страховое общество "ЖАСО", АКБ "Желдорбанк", "Баминвест", "Росвагонмаш", "Вагонтранссервис" и другие.

В уставные капиталы хозяйствующих субъектов и обществ на 1 января 1996 года предприятия и организации железнодорожного транспорта вложили 467,5 млрд руб., в том числе 16,3 млрд руб. - имущественный вклад. За 1996 год вложено 317,5 млрд руб., из них 55,3 млрд руб. - имущественный вклад. В ряде случаев допускались нарушения статьи 4 Закона "О федеральном железнодорожном

транспорте” в части распоряжения имуществом без изменения права собственности на него. Так, Юго-Восточная ж. д. без согласия Госкомимущества России внесла в уставные капиталы сельскохозяйственных обществ с ограниченной ответственностью (“Черноземье”, “Новая жизнь”, “Ширяевское”, “Восток”, “Авангард” и другие) основные средства, в том числе недвижимое имущество, на сумму 59,8 млрд рублей. Более того, этот имущественный вклад отражен в отчете формы № 1-ИМ как денежный, что искажает отчетность.

Отдача от вложенных средств крайне низкая. За 1995 год получено дивидендов 31,9 млрд руб. (6,8% от суммы вложений) и за 1996 год - 45,9 млрд руб., или 5,9% от суммы вклада. В ряде случаев отдачи от вложенных средств вообще не было. Так, Северо-Кавказская ж. д. в АО “Велтраком” вложила 1460 млн руб., но за 1995 - 1996 годы не получено ни рубля дивидендов. В АО “София” вложено 1648,9 млн руб., дивидендов не поступало. Такое же положение с АО “Финпромтранс”, “Велта-Тур” и “Азов-Дон”.

На Юго-Восточной дороге не принесли финансовой отдачи за весь период их деятельности следующие коммерческие структуры: АО “Сахарная финансовая компания” (в 1993 году вложено 5 млн руб.), АО “Азия” (20 млн руб. в 1994 г.), ТОО “Белый щит” (124 млн руб. в 1995 г.), АО “Баминвест” (50 млн руб. в 1995 г.), ТОО “СТВ-Воронеж” (64 млн руб. в 1995 г.) и некоторые другие. Вследствие этого в течение нескольких лет денежные средства находились без движения и обесценились.

Проверка показала, что представленные Управлением реестра и имущества МПС России отчетные данные по вкладам в негосударственные структуры не полностью соответствуют фактическому положению дел. Отраслевой реестр федеральной собственности на момент проверки отсутствовал. Сведений о результатах финансовой деятельности и эффективности вложений в структуры, имеющие общепромышленное значение, в МПС России вообще нет. Этими структурами в аппарате Министерства практически никто не занимается. Закрепленные соответствующими приказами за коммерческими структурами представители МПС России, управлений и отделений железных дорог возложенные на них функции должным образом не выполняют, необходимыми материалами о деятельности этих структур не располагают, официальной отчетности или информации о своей работе не представляют. Все указанные недостатки создают благоприятную среду для различного рода злоупотреблений.

Необходимо отметить, что деятельность созданных при МПС России коммерческих структур требует отдельной детальной проверки. Такую работу намечается провести в следующем году.

2. В ходе проверки работники Счетной пала-

ты совместно со специалистами региональных инспекций Госналогслужбы России ознакомились с деятельностью железнодорожного акционерного страхового общества “ЖАСО”. На Северо-Кавказской ж. д. при этом было установлено, что доля государственных предприятий (управления и отделений дороги) в уставном капитале указанного общества снизилась с 95% в 1992 году до 46% в 1995 году. За это же время доля коммерческих структур и физических лиц выросла до 54%. Среди страховых агентов Ростовского филиала “ЖАСО” 193 работника дороги (билетные и товарные кассиры и др.), в том числе 12 человек из аппарата управления и Ростовского отделения дороги. За I полугодие 1997 года они получили комиссионное вознаграждение в сумме 314,7 млн руб., из них отдельные лица от 15 до 30 млн рублей. Таким образом, это страховое общество является как бы дополнительным источником доходов для железнодорожников, которые используя свое служебное положение нередко понуждают грузоотправителей страховать грузы.

Такие факты были выявлены, в частности, Волгоградским территориальным антимонопольным управлением на Приволжской железной дороге и ее Волгоградском отделении. Около 500 работников дороги являются страховыми агентами “ЖАСО”, клиентуру вынуждают выплачивать значительные страховые суммы. В предписании, выданном ГКАП руководству Волгоградского отделения дороги, предложено немедленно прекратить принудительное страхование грузов.

3. Серьезные упущения имеют место в организации договорной работы по сдаче в аренду имущества железных дорог. Реестры договоров аренды как в МПС России, так и в управлениях и отделениях дорог на момент проверки отсутствовали. Только при выезде непосредственно на предприятия можно было получить данные о количестве заключенных договоров, фактически сдаваемом в аренду имуществе и состоянии расчетов по аренде.

По данным формы статистической отчетности № 1-ИМ, от сдачи имущества в аренду по основной деятельности железных дорог за 1995 год получено 245,1 млрд руб. доходов и за 1996 год - 493 млрд рублей. При этом прибыль соответственно составила 164,8 и 320 млрд рублей. Однако эта форма отчетности содержит сведения только о стоимости сданного в аренду имущества, сумме доходов и расходов по аренде. Данных же о фактически сдаваемых основных средствах, размерах помещений, годовой арендной платы, ее реальном поступлении и задолженности по аренде в отчете нет.

Проверкой установлено, что договора аренды заключаются, как правило, на один год. Однако есть случаи заключения таких договоров на срок до 10 лет и более. Так, дистанцией гражданских сооружений № 7 Краснодарского отделения дороги в 1996

году сданы вагонному депо нежилые помещения площадью 944,2 кв. м под гостинично-оздоровительный комплекс сроком на 5 лет, начальник станции Ростов сдал АО "Бростер-Дон" 2128,7 кв. м сроком на 15 лет, а банку "Донинвест" - 272 кв. м на 5 лет. В ряде договоров не предусмотрены пункты об изменении ставок арендной платы.

В отрасли практически отсутствует контроль за установлением размеров арендной платы, что приводит к существенным недополучениям доходов. Например, в Ростовской дистанции гражданских сооружений по договору № 30 частному предпринимателю сдается площадь 317,8 кв. м по 0,8 тыс. руб. за 1 кв. м, в Туапсинской дистанции по договору с ТОО "Лолита" площадь 620 кв. м сдана по 0,5 тыс. руб. за 1 кв. метр, Батайским ОРСом сдано 350 кв. м по 0,2 тыс. рублей. Вследствие этого только по Ростовскому отделению за 1996 год недополучено 140 млн рублей.

4. На ряде дорог не выполняется пункт 10 совместного письма Госкомимущества России и МПС России "О распоряжении имуществом предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта" в части переоформления договоров аренды (замены арендодателя), заключенных ранее Комитетами по управлению имуществом. Так, по Ростовскому отделению Северо-Кавказской ж. д. на конец 1996 г. насчитывалось 69 таких договоров. Вследствие этого дорогой за год не получено более 300 млн руб. арендной платы. В 1997 году количество таких договоров сократилось на 27 единиц в связи с истечением срока их действия. Оставшиеся 42 договора на общую площадь более 5 тыс. кв. м действуют до 1998-2000 годов. По 11 договорам, заключенным от имени Комитета, за площадь 1600 кв. м арендная плата вообще не взималась (ТОО "Магазин № 34" - 220 кв. м, магазин "Продтовары" - 253 кв. м, ТОО "Гарант" - 315 кв. м) и др. При этом средняя цена 1 кв. метра составляет 2 тыс. руб. в месяц, тогда как по договорам аренды, заключенным на дороге, эта сумма составляет 9 тыс. рублей.

Управление реестра и имущества МПС России и соответствующие подразделения управлений железных дорог неудовлетворительно контролируют соблюдение предприятиями железнодорожного транспорта статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации по вопросу регистрации сделок с недвижимостью. На Юго-Восточной ж. д., например, договора на аренду помещений не зарегистрированы в Комитете по имуществу.

Одной из причин недостаточной эффективности использования государственной собственности является то, что решения о хозяйственном ведении и оперативном управлении собственностью принимает МПС России. Только отдельные имущественные отношения регулируются Правительством Российской Федерации. Сочетая функции органа государственного управления и хозяйствующего субъекта, МПС

России самостоятельно контролирует использование государственной собственности, которой оно распоряжается и управляет. Совмещение контрольных и управленческих функций не обеспечивает необходимой эффективности их реализации.

Вопросы реформирования железнодорожного транспорта

1. Стратегия работы отрасли в условиях перехода к рыночной экономике и основные направления социально-экономической политики были определены Всероссийским съездом железнодорожников, прошедшим в мае 1996 года. В числе первоочередных задач по повышению эффективности работы железных дорог съезд признал необходимость совершенствования структуры управления железнодорожным транспортом. Намечены следующие этапы проведения этой работы:

- сокращение звенности управления за счет преобразования линейных предприятий в структурные подразделения железных дорог без статуса юридического лица, их рациональное укрупнение;

- централизация на уровне управлений железных дорог диспетчерского руководства поездной работой;

- упразднение отделений железных дорог с организацией вместо отделений представительств железной дороги в субъектах Федерации;

- укрупнение железных дорог по мере создания необходимых условий по средствам коммуникаций.

Реализация этих мер позволит перейти от четырехзвенной на двухзвенную систему управления: Министерство - железная дорога. Опыт работы по такой системе имеется на Восточно-Сибирской ж. д. Он вобрал в себя все лучшее, что было создано на Горьковской, Октябрьской и других дорогах. На выездном расширенном заседании Коллегии МПС России, проведенном 19-20 мая 1997 года в г. Иркутске, этот опыт был одобрен и рекомендован для применения на других дорогах.

Согласно намеченной программе за 1996 год и I полугодие 1997 года преобразованы в обособленные структурные подразделения без права юридического лица 2211 (из 2688) предприятий и 109 укрупнено, упразднено 40 (из 103) отделений дорог, осуществлено присоединение Байкало-Амурской железной дороги к Дальневосточной и Восточно-Сибирской дорогам, Кемеровской к Западно-Сибирской дороге.

Однако в проведении структурной перестройки отрасли допускается ненужная поспешность, что вызывает ряд негативных последствий.

Присоединение Кемеровской ж. д. к Западно-Сибирской ж. д. осуществлено в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1996 г. № 1562 и указанием МПС России от 13 января 1997 г. № 9пр-у. Приказом началь-

ника Западно-Сибирской ж. д. (далее - ЗСЖД) от 31.01.97 г. № 8-Н был создан Кузбасский филиал ЗСЖД. В феврале с. г. начальник дороги утвердил Положение о филиале и штатное расписание в количестве 215 чел. (штат управления Кемеровской ж. д. составлял 460 чел.). Из аппарата управления Кемеровской ж. д. было сокращено 263 работника.

Статуса юридического лица Кузбасский филиал не имел. Кемеровская ж. д. как юридическое лицо продолжала работать до 1 августа 1997 года. Таким образом, в течение февраля-июля 1997 года одновременно действовало два органа управления - Кемеровская ж. д. и Кузбасский филиал ЗСЖД.

На основании указания МПС России приказом начальника дороги от 6.08.97 г. Кузбасский филиал был упразднен и создано Кузбасское отделение Западно-Сибирской ж. д. Штатное расписание аппарата этого отделения утверждено в количестве 400 человек. Согласно этому приказу для укомплектования штата аппарата Кузбасского отделения необходимо набрать около 200 специалистов, что вызовет немало социальных проблем.

По трем ликвидируемым отделениям бывшей Кемеровской дороги (Тайгинскому, Беловскому и Новокузнецкому) предстоит сократить около 500 человек. Из них 100 чел. намечается перевести в штат Кузбасского отделения, около 350 трудоустроить на предприятиях дороги, а вопрос трудоустройства еще 50 чел. пока не решается. Из сокращенных ранее работников аппарата управления дороги и предприятий дорожного подчинения на 20 августа с. г. не было трудоустроено 46 человек. Таким образом, около 100 бывших работников Кемеровской ж. д. на период проверки не были трудоустроены. Исходя из кадровых проблем, а также юридической правомерности деятельности Кузбасского филиала, его создание в переходный период представляется лишним этапом.

Поступившие по запросу Счетной палаты в связи с проведением данной проверки предложения органов исполнительной и законодательной власти по вопросам совершенствования деятельности МПС России свидетельствуют о том, что при реформировании железных дорог их мнение не всегда учитывается, хотя в результате реорганизации происходят существенные изменения в формировании доходной части бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Из 32 субъектов Российской Федерации, направивших свои предложения в Счетную палату, против ликвидации отделений железных дорог и лишения предприятий статуса юридического лица высказались 10 регионов (Архангельская, Амурская, Курганская, Липецкая, Омская, Пермская, Пензенская, Тульская и Тверская области, Кабардино-Балкарская Республика). Остальные регионы свое отношение к этому вопросу не высказали.

2. В целях повышения эффективности дея-

тельности железнодорожного транспорта в 1996-1997 годах Министерством путей сообщения Российской Федерации и управлениями железных дорог активно проводится работа по передаче в муниципальную собственность объектов жилищно-коммунального хозяйства. До 1996 года было передано 893 тыс. кв. м жилья, в 1996 году - 974,2 тыс. кв. метров. В 1997 году намечено передать около 14 млн. кв. метров, по состоянию на 1 августа с. г. передано 11,8 млн. кв. м жилья. Общий жилой фонд железных дорог России на 1.01.97 г. составлял 50,2 млн. кв. метров.

МПС России приняло также решение о передаче более 500 общеобразовательных школ и дошкольных учреждений в ведение органов образования субъектов Российской Федерации. В 1996 году было передано 118 образовательных учреждений, в том числе: 94 общеобразовательные школы, 2 вечерние (сменные) школы, 2 учреждения дополнительного образования, 20 дошкольных учреждений.

В связи с тем, что действующим законодательством не определены конкретные условия и порядок передачи объектов социальной сферы из системы железнодорожного транспорта органам местного самоуправления, а также обязательность их принятия, передача объектов жилищно-коммунального хозяйства и образовательных учреждений в муниципальную собственность осуществляется медленно из-за трудноисполнимых условий, выдвигаемых главами администраций субъектов Российской Федерации (передача финансирования по нормативам территорий, превышающим финансирование федерального бюджета, погашение задолженности по коммунальным услугам, выделение средств для проведения капитального ремонта передаваемых объектов и т. д.).

3. Перспективы дальнейшего реформирования железных дорог России законодательно определены в Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 426 "Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий". Указом предусмотрены следующие основные этапы проведения реформ на железнодорожном транспорте России.

I этап - 1997 год: введение нового порядка государственного регулирования тарифов на перевозки грузов, сокращение перекрестного субсидирования транспортных услуг, возмещение убытков от пассажирских и пригородных перевозок за счет средств федерального и местных бюджетов, выделение из системы федерального железнодорожного транспорта неиспользуемых мощностей (ремонтных и других предприятий), их приватизация.

II этап - 1998 год: создание в составе железных дорог специальных компаний по пассажирским перевозкам, выделение из системы железнодорожного транспорта объектов социальной сферы и пере-

дача их в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, сокращение убыточности малодеятельных железнодорожных линий (продажа, закрытие, передача органам местного самоуправления), переход на контрактные взаимоотношения ж/д транспорта с органами исполнительной власти.

III этап - 1999-2000 годы: либерализация государственного регулирования тарифов в условиях развития конкуренции, формирование структуры управления железнодорожным транспортом, соответствующей условиям рыночной экономики, разработка концепции формирования транспортных тарифов, исходя из развития конкуренции на рынке ж/д транспортных услуг.

Наряду с этим Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) в июне 1997 года подготовил для Минэкономики России предложения о реформировании железных дорог России, цель которых заключается в осуществлении перехода отрасли к рыночной экономике с учетом необходимости эксплуатации железных дорог на коммерческих принципах, независимого регламентирования грузовых тарифов в случае монопольного положения, разделения функций руководства грузовыми и пассажирскими перевозками, отделения непрофильных побочных предприятий и т. д.

Сотрудничество между МПС России и ЕБРР по техническим и принципиальным вопросам, начатое еще в 1992 году, привело к предоставлению в 1997 году первого кредита в сумме 120 млн долларов США. Из этой суммы 80,5 млн предназначены для приобретения путевых машин, оборудования и материалов в целях снижения инфраструктурных издержек, а 28,9 млн долларов - на закупку средств связи для внедрения более совершенных финансовых и эксплуатационных систем управления. Оставшаяся часть средств предусмотрено направить на оказание консалтинговых услуг и создание маркетинговых структур в системе МПС России.

По состоянию на 15.10.97 г. фактически поставлено товаров и изделий по заключенным контрактам в счет данного кредита на сумму 6,9 млн долларов США. В числе этих товаров - средства для борьбы с сорняками (на 2 млн долл.), пенополистирольные плиты (0,9 млн долл.), две машины для формирования и очистки кюветов (3,9 млн долл.).

Частью кредитного соглашения было принятие МПС России стратегии модернизации и принципов коммерциализации отрасли, предложенных ЕБРР. Европейский банк подписал также с МПС России Меморандум о взаимопонимании и подготовке второго кредита для рассмотрения Советом директоров банка в 1998 году. Все это свидетельствует о том, что реформирование железнодорожного транспорта России осуществляется в основном по рекомендациям ЕБРР и направлено на ликвидацию единственной сохранившейся государственной от-

расли. При проведении реформ на железных дорогах не учитываются негативные последствия монополизации воздушного, морского и речного транспорта России.

В настоящее время в средствах массовой информации поднимается вопрос о приватизации железнодорожного транспорта. Федеральной службой по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (П. Мостовой), Федеральной службой России по регулированию естественных монополий на транспорте (М. Кислюк) и Министерством транспорта Российской Федерации (Н. Цах) разработан альтернативный вариант реструктуризации отрасли, который намечается рассмотреть на заседании Правительства Российской Федерации в декабре 1997 года.

Вместе с тем, интересы экономики и безопасности государства требуют сохранения железнодорожного транспорта в государственной собственности.

Организация контрольно-ревизионной работы

1. В соответствии с Положениями о Министерстве путей сообщения Российской Федерации, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации от 6 января 1993г. № 19 и от 18 июля 1996 г. № 848, МПС России осуществляет контрольно-ревизионную деятельность на подведомственных предприятиях и учреждениях. Ознакомление с материалами проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности железных дорог, предприятий, организаций и учреждений, проведенных работниками ревизорского и инспекторского аппарата управлений МПС России, показало, что в целом эта работа проводилась планомерно и организованно.

Согласно утверждаемому Министром путей сообщения плану проведения ревизий в 1995 году было проверено 9 железных дорог, а также 75 подведомственных предприятий, организаций и учреждений; в 1996 году соответственно - 10 дорог и 54 предприятия.

При проведении ревизий и проверок на большинстве железных дорог выявлялись значительные непроизводительные расходы, штрафы за просрочку в доставке грузов, убытки от необеспечения сохранности перевозок, платежи в бюджет за превышение фонда оплаты труда, рост запасов неиспользуемых материальных ценностей. Несмотря на издаваемые Министерством указания по результатам комплексных ревизий, отмечаемые в актах нарушения и недостатки, как правило, повторяются.

Ревизорами финансовых служб дорог не уделялось должного внимания вопросам финансовой дисциплины, использования федеральной собственности, расчетам с бюджетом. В актах ревизий практически не находили отражения и такие факты, как отсутствие договоров с клиентурой на перевозки

грузов, нарушения требований Положения о порядке проведения операций по доходным счетам МПС России. В ходе ревизий не анализировалось финансовое состояние проверяемых подразделений и причины его ухудшения, мало внимания уделялось состоянию бухгалтерского учета и отчетности.

В то же время в процессе данной проверки в центральном аппарате МПС России и на железных дорогах были выявлены нарушения требований "Положения о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации". В частности, в некоторых платежных поручениях не указаны конкретные назначения платежа, к ним не приложены копии счетов или других документов, подтверждающих сумму платежа. Имели место отдельные случаи ошибочных перечислений средств, а также их неэффективного расходования.

В бухгалтерии Хозяйственного управления МПС России в 1995-1996 годах содержание отдельных счетов не соответствовало Плану счетов бухгалтерского учета, допускались нарушения "Порядка ведения кассовых операций", утвержденного советом директоров Центрального банка Российской Федерации от 22.09.93 г. № 40. Кроме того, в нарушение "Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете" от 3.11.93 г. № 122 командированные работники в проверяемом периоде не составляли авансовые отчеты. В мемориальном ордере № 8, накопительной ведомости по расчетам с подотчетными лицами, отсутствует информация о датах выдачи денег под отчет, датах отчетов и возврате средств.

Все это свидетельствует о том, что результативность ведомственного контроля еще недостаточна, проводимые ревизии и проверки не приносят необходимого эффекта.

На ряде железных дорог, в частности, на Западно-Сибирской, в 1995-1996 годах проводились проверки органами КРУ и Главного управления федерального казначейства Минфина России, Госналогслужбы России. Анализ материалов указанных проверок показал, что выявленные нарушения и недостатки не всегда своевременно устранялись.

С материалами проверки руководители МПС России, железных дорог и предприятий ознакомлены под расписку. По ряду документов с их стороны поступили письменные замечания и пояснения, которые приложены к соответствующим актам. Однако принципиального значения эти замечания не имеют, данную в документах оценку положения дел не меняют.

Вопросы инвестиционной деятельности МПС России

Выполнение возложенных на МПС России функций в части порядка формирования, финансирования и реализации инвестиционных программ Министерства проверялось в июне 1997 года комиссией Главного контрольного управления Президента

Российской Федерации. При этом были выявлены следующие нарушения и недостатки.

За последние два года фактическое положение дел в области инвестиционной деятельности в прямой постановке на коллегии Министерства не рассматривалось. Большинство железных дорог, имея убытки или незначительную прибыль, осуществляли в счет несуществующей прибыли финансирование капитальных вложений, отвлекая при этом оборотные средства и увеличивая кредиторскую задолженность, что является грубым нарушением финансовой дисциплины. Так, Юго-Восточная ж. д. в 1996 году допустила убытки в сумме 234 млрд руб., направив при этом на капитальные вложения 142 млрд руб.; Северо-Кавказская ж. д. при убытках в 144 млрд руб. использовала на капвложения 66 млрд руб.; Кемеровская ж. д. Соответственно - 42 и 11 млрд рублей.

Проводимые на железных дорогах расчеты за перевозки грузов по бартеру позволяют предприятиям железнодорожного транспорта использовать полученные материальные ресурсы на сооружение объектов для собственных нужд, целесообразность строительства которых в ряде случаев является весьма сомнительной. Капитальные вложения на объектах общепромышленного назначения осваиваются дорогами, как правило, хуже, чем на стройках, осуществляемых за счет собственных средств.

Практически отсутствует проведение конкурсов и тендеров на проектно-изыскательские и подрядные работы, а решения по отдельным крупным проектам принимаются без необходимого технико-экономического обоснования. Это относится к принятию решения о прекращении строительства линии Мереть - Среднесибирская, началу сооружения линии Кизляр - Карлан-Юрт, а также реконструкции линии Санкт-Петербург - Москва.

Внешиэкономическая деятельность МПС России

Проверка валютно-финансовой деятельности предприятий МПС России при осуществлении ими совместно с коммерческими организациями международных и транзитных перевозок в период с 1993 по июль 1997 года проведена в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 1997 г. Федеральной службой России по валютному и экспортному контролю (ВЭК России) совместно с Минфином России, МВД России, ГКАП России, ГТК России, ГНС России, ФСНП России, ФСБ России с участием Банка России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Проверкой выявлены следующие нарушения и недостатки:

- Введенный порядок расчетов за перевозки внешнеторговых грузов в иностранной валюте между Валютно-тарифным комитетом МПС России, железными дорогами и основными экспедиторскими

фирмами (ООО "Трансрейл Центр", ЗАО "Петра", ОАО "Росвагонмаш") на основании Соглашения от 13 октября 1995 года является нарушением валютного законодательства, так как в 1995-1996 годах он действовал без разрешения Банка России на проведение указанных расчетов между резидентами.

Кроме того, в системе МПС России нет должного учета валютных средств, выверка полноты платежей нередко затягивается до полутора лет после завершения перевозок, что приводит к задержке поступлений государственных доходов, в том числе в федеральный бюджет.

- Незаконное получение платежей в иностранной валюте экспедиторскими фирмами от других посредников-резидентов и нерезидентов, не являющихся экспортерами или импортерами товаров, за транспортные услуги на территории России без подтверждающих документов об оказании услуг по экспедированию грузов и включении стоимости услуг в цену товара для оплаты иностранными покупателями.

- Многочисленные факты предоставления Валютно-тарифным комитетом МПС России скидок с тарифов на грузовые перевозки для отдельных экспедиторских фирм с нарушением антимонопольного законодательства, без согласования с ГКАП России.

По результатам проверки решениями территориальных органов ВЭК России предприятиям МПС России и экспедиторским фирмам предъявлены штрафные санкции в сумме 64 млн долларов США, 845,7 тыс. немецких марок и 5,7 млрд рублей.

Перечень выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков, предложения по их устранению

1. МПС России и управления железных дорог в 1995-1996 годах не обеспечили должной эффективности перевозок и финансовой стабильности в отрасли. Это во многом связано с недостаточным уровнем экономической работы и финансовой дисциплины в управлениях и отделениях железных дорог, а также в центральном аппарате Министерства.

2. На железных дорогах не было принято всех необходимых мер по сокращению эксплуатационных расходов в условиях снижения объема перевозок, допущен значительный рост производственных запасов, незавершенного строительства и заемных средств.

3. Со стороны Министерства отсутствовал действенный контроль за движением финансовых ресурсов. Положение о порядке проведения операций по доходным счетам МПС России на большинстве железных дорог не выполнялось, при отсутствии прибыли допускалось отвлечение значительных средств на нужды предприятий отрасли, производились отчисления в централизованные фонды и финансовый резерв МПС России.

4. При распределении и использовании фи-

нансовых ресурсов отрасли ущемлялись интересы бюджета, не обеспечивались в расчетных объемах налоговые платежи в бюджет и внебюджетные фонды. Не устранены недостатки и нарушения в организации расчетов с бюджетом, отмеченные Счетной палатой Российской Федерации в 1996 году.

5. Не выполняются постановления коллегии Министерства по сокращению дебиторской и кредиторской задолженности, в том числе по перевозкам грузов, увеличению доли выручки, получаемой денежными средствами, снижению объема проводимых с клиентурой взаимозачетов и бартерных операций.

6. Не установлен надлежащий контроль за использованием федеральной собственности железнодорожного транспорта, в том числе по вложениям средств в коммерческие структуры, сдачей имущества в аренду и его реализацией. Нарушаются требования статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации в части осуществления регистрации сделок с недвижимостью, а также пункта 4 Закона "О федеральном железнодорожном транспорте" в части распоряжения имуществом без изменения права федеральной собственности на него, не создан отраслевой реестр собственности.

7. Бюджетное финансирование предприятий железнодорожного транспорта, согласно утвержденных законами о федеральном бюджете на 1995 и 1996 годы объемов, осуществлялось несвоевременно и не полностью. При этом допускалось нарушение Закона "Об образовании" в части установления размеров оплаты труда работникам учреждений образования.

8. Проводимая в отрасли реорганизация структуры управления начата без необходимой подготовки и всестороннего технико-экономического обоснования. В ходе ее проведения имела место излишняя поспешность, особенно при решении вопросов самостоятельности предприятий и лишения их статуса юридического лица, что приводило к ошибкам и издержкам.

9. Эффективность ведомственного контроля низкая. Ревизии финансово-хозяйственной деятельности управлений, отделений и предприятий не всегда проводятся качественно, выявляемые при этом нарушения и недостатки своевременно не устраняются.

Учитывая изложенное, Министру путей сообщения Российской Федерации Н. Е. Аксененко предлагается:

- Установить действенный контроль за движением финансовых потоков в отрасли, строгим выполнением на железных дорогах Положения о порядке проведения операций по доходным счетам МПС России, эффективным использованием имеющихся финансовых ресурсов.

- Обеспечить своевременные и полные расчеты с бюджетом и внебюджетными фондами. При-

вести в соответствие с действующим законодательством установленный в отрасли порядок расчетов с бюджетом. Прекратить практику зачисления средств в централизованные фонды и финансовый резерв МПС России при отсутствии прибыли.

- Осуществить комплекс мероприятий по оздоровлению финансового состояния железных дорог. Привести эксплуатационные расходы в соответствие с фактическими объемами работ, навести должный порядок в проведении расчетов по провозным платежам, взысканию предварительной оплаты за перевозки согласно Уставу железных дорог.

- Добиться выполнения постановлений коллегии Министерства по вопросам сокращения дебиторской и кредиторской задолженности, увеличению доли выручки, получаемой денежными средствами, снижению объема проводимых с клиентурой взаимозачетов и бартерных операций. Привести в соответствие с реальными потребностями производственные запасы, принять меры по сокращению объемов незавершенного строительства.

- Выработать четкую политику в области проведения работы на рынке ценных бумаг, установить строгий контроль за выпуском и обращением векселей на железных дорогах, эффективным их использованием для привлечения дополнительных финансовых ресурсов, добиться сведения к минимуму этих заменителей денежных средств.

- Обеспечить дальнейшее снижение грузовых тарифов на основе сокращения эксплуатационных расходов, в том числе за счет снижения тарифов на электроэнергию.

- Провести необходимую работу по созданию в отрасли действенной системы контроля за использованием государственного имущества и денежных средств, вложенных в коммерческие структуры, а также за поступлением и расходованием средств, полученных от сдачи в аренду или распоряжения иным способом имуществом федерального железнодорожного транспорта.

По итогам рассмотрения результатов проверки на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации предлагается направить представления:

- Правительству Российской Федерации по вопросам усиления контроля за деятельностью МПС России в части проводимой в отрасли тарифной политики, строгого выполнения на железных дорогах Положения о порядке проведения операций по до-

ходным счетам МПС России, эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов, приведения в соответствие с действующим законодательством установленного в отрасли порядка расчетов с бюджетом, реализации комплекса мероприятий по оздоровлению финансового состояния железнодорожного транспорта, осуществления его дальнейшего реформирования.

- Министерству финансов Российской Федерации с предложением усилить контроль за финансовой деятельностью МПС России со стороны КРУ Минфина России, обеспечить полное и своевременное бюджетное финансирование МПС России согласно утверждаемым законами о федеральном бюджете статьям расходов, а также изыскать возможности для покрытия из федерального бюджета убытков от пассажирских перевозок согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 954 и Указу Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 426.

- Министерству государственного имущества Российской Федерации по вопросам неэффективного использования федеральной собственности на железнодорожном транспорте, отсутствия в МПС России должного контроля за использованием и сохранностью государственного имущества и денежных средств, четкой политики в области повышения эффективности вложений государственных средств в коммерческие структуры.

- Министру путей сообщения Российской Федерации с требованиями о принятии мер по устранению выявленных проверкой нарушений и недостатков, привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в неэффективном использовании финансовых средств и государственной собственности, по оздоровлению финансового состояния железных дорог, проведению ревизии финансовых вложений в коммерческие структуры, а также договоров аренды, внесению необходимых изменений в организацию внутриведомственного контроля с целью повышения результативности его работы.

По проблемам финансового состояния и дальнейшего реформирования железнодорожного транспорта предлагается направить письмо Президенту Российской Федерации.

В Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предлагается направить данный отчет.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1997 года № 39(110) «О проверке финансовой деятельности акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1995-1996 годы»:

Направить отчет по результатам проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1995-1996 годы Президенту Российской Федерации, Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Поддержать предложение Аудитора Счетной палаты М. И. Бесхмельницына о направлении по результатам проверки представлений Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, Председателю Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации, председателю правления РАО «ЕЭС России».

Аудиторам Счетной палаты М. И. Бесхмельницыну и В. Г. Панскову обобщить материалы проверок финансовой деятельности РАО «ЕЭС России» за 1995-1996 годы, причин неплатежей и образования недоимки по федеральному бюджету, а также эффективности принимаемых мер РАО «ЕЭС России» и региональными энергосистемами по их ликвидации за 1996 г. и 9 месяцев 1997 года.

ОТЧЕТ

по результатам проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1995 - 1996 годы

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 мая 1997 года № 1414-П ГД и постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 1997 года № 18(89) специалистами Направления по контролю за расходами федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой проведена проверка финансовой деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1995-1996 годы.

Проверка проводилась с 10 июня по 3 ноября 1997 года.

Цель проверки: определение законности, эффективности и результатов финансовой деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1995-1996 годы.

Предмет проверки: финансовая деятельность Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» и его подразделений за 1995-1996 годы.

Объектами проверки являлись:

- Российское акционерное общество энергетики и электрификации «ЕЭС России» (РАО «ЕЭС России», г. Москва);

- Открытое акционерное общество Центрального диспетчерского управления Единой энергетиче-

ской системой Российской Федерации (АО «ЦДУ ЕЭС России», г. Москва);

- Центральное отделение РАО «ЕЭС России»

- Объединенная энергетическая система Центра (ОЭС «Центрэнерго», г. Москва);

- Сибирское отделение РАО «ЕЭС России» - Объединенная энергетическая система Сибири (ОЭС «Сибирьэнерго», г. Красноярск);

- Открытое акционерное общество энергетики и электрификации (АО «Красноярскэнерго», г. Красноярск);

- Кузбасское Открытое акционерное общество энергетики и электрификации (ОАО «Кузбассэнерго», г. Кемерово);

- Открытое акционерное общество энергетики и электрификации (АО «Астраханьэнерго», г. Астрахань);

- Московское Открытое акционерное общество энергетики и электрификации (АО «Мосэнерго», г. Москва);

- Дирекция оперативно-диспетчерского управления (ОДУ) Центрального отделения РАО «ЕЭС России» - Объединенной энергетической системы Центра (ОДУ «Центрэнерго», г. Москва);

- Дирекция оперативно-диспетчерского управления (ОДУ) Сибирского отделения РАО «ЕЭС России» - Объединенной энергетической системы Сибири (ОДУ «Сибирьэнерго», г. Кемерово).

Нормативно-правовая база проведения
проверки

1. Федеральные законы:

- от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации";

- от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ "О естественных монополиях";

- от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах";

- от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг".

2. Указы Президента Российской Федерации:

- от 1 августа 1992 г. № 922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества";

- от 15 августа 1992 г. № 923 "Об организации управления электро-энергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации";

- от 5 ноября 1992 г. № 1334 "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества";

- от 23 мая 1994 г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и других обязательных платежей";

- от 28 февраля 1995 г. № 220 "О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации";

- от 21 сентября 1995 г. № 960 "О выпуске дополнительных акций РАО "ЕЭС России";

- от 29 ноября 1995 г. № 1194 "О Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации";

- от 17 января 1997 г. № 1451 "О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности".

3. Постановления Правительства Российской Федерации:

- от 29 июня 1993 г. № 513 "Об изменении состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) акционерных обществ энергетики и электрификации";

- от 30 июля 1993 г. № 737 "Об упорядочении системы тарифов на электрическую энергию";

- от 25 ноября 1993 г. № 1233 "О переоценке основных фондов (средств) предприятий и организаций";

- от 21 марта 1994 г. № 220 "Об утверждении Временного положения о финансировании и кредитовании капитального строительства на территории Российской Федерации";

- от 22 апреля 1994 г. № 352 "О мерах по совершенствованию тарифов на электрическую энергию";

- от 19 июня 1994 г. № 739 "Об утверждении Положения о Федеральной энергетической комиссии";

- от 15 апреля 1995 г. № 336 "О мерах по развитию рынка ценных бумаг в Российской Федерации";

- от 5 ноября 1995 г. № 1089 "О неотложных мерах по стабилизации энергоснабжения";

- от 25 ноября 1995 г. № 1148 "О переоценке основных фондов";

- от 4 февраля 1997 г. № 121 "Основные положения ценообразования на электрическую и тепловую энергию на территории Российской Федерации";

- от 3 апреля 1997 г. № 390 "О мерах по совершенствованию порядка формирования инвестиционных ресурсов в электроэнергетике и государственному контролю за их использованием".

4. Нормативно-правовые акты федеральных и региональных органов государственной власти (приказы, решения, постановления Минфина России, Минэкономики России, Госкомимущества России, Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации (ФЭК России), а также администраций регионов: г. Москвы и Московской области, Астраханской, Кемеровской областей и Красноярского края, регламентирующие установление региональных тарифов на электрическую и тепловую энергию и обеспечение энергоресурсами регионов.

5. Данные органов государственной статистики по использованию электрической и тепловой энергии различными регионами и группами потребителей, динамики роста тарифов и т. п.

6. Материалы проверок объектов, проведенных контрольными и финансовыми органами Российской Федерации и их региональными структурными подразделениями (Госналогслужбы России, ФСНП России, КРУ Минфина России, региональных управлений федерального казначейства и др.).

В процессе проведения проверки были изучены учредительные документы, производственные, финансовые и бухгалтерские отчеты о деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации "ЕЭС России" и его структурных подразделений за 1995 - 1996 годы,

рассмотрены (выборочно) первичные бухгалтерские и банковские документы, а также замечания и предложения по совершенствованию деятельности Общества от 34 субъектов Российской Федерации.

К проведению проверки и подготовке аналитических материалов были привлечены сотрудники кафедры теории и практики государственного регулирования рыночной экономики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

По результатам проверки подготовлены:

1. Акт проверки финансовой деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации "ЕЭС России" за 1995-1996 годы (акт на 59 л., приложение к акту на 25 л.);

2. Акт проверки финансовой деятельности Открытого акционерного общества Центрального диспетчерского управления Единой энергетической системой Российской Федерации за 1995-1996 годы (акт на 29 л., приложение к акту на 7 л.);

3. Акт проверки деятельности Центрального отделения РАО "ЕЭС России" - Объединенной Энергетической системы Центра "Центрэнерго" (акт на 28 л., приложение к акту на 1 л., справка к акту на 4 л.);

4. Акт проверки финансовой деятельности Открытого акционерного общества "Красноярскэнерго" и его подразделений за 1995-1996 годы (акт на 21 л., приложение к акту на 12 л.);

5. Акт проверки финансовой деятельности Кузбасского Открытого акционерного общества энергетики и электрификации (ОАО "Кузбассэнерго") и его подразделений за 1995-1996 годы (акт на 26 л., приложение к акту на 26 л.);

6. Акт проверки финансовой деятельности Открытого акционерного общества "Астраханьэнерго" и его подразделений за 1995-1996 годы (акт на 23 л., приложение к акту на 13 л.);

7. Акт проверки финансовой деятельности Московского Открытого акционерного общества энергетики и электрификации (АО "Мосэнерго") и его подразделений за 1995-1996 годы (акт на 26 л., приложение к акту на 17 л.);

8. Акт проверки размещения акций и выплаты дивидендов акционерам Российского акционерного общества "ЕЭС России" за 1995-1996 годы (акт на 17 л., приложение к акту на 21 л.);

9. Справка о проверке финансовой деятельности Дирекции оперативно-диспетчерского управления (ОДУ) Центрального отделения РАО "ЕЭС России" - Объединенной Энергетической системы Центра "Центрэнерго" (справка на 14 л.);

10. Справка о проверке внешнеэкономической деятельности РАО "ЕЭС России" за 1995-1996 годы (справка на 12 л., приложение к справке на 4 л.);

11. Справка по строительству производственных зданий РАО "ЕЭС России" и Корпорации "Единый электроэнергетический комплекс" (справка на 11 л.);

12. Заключение по результатам проверки инвестиционной деятельности РАО "ЕЭС России" (заключение на 16 л., приложение к заключению на 13 л.).

С материалами проверки по сводному Акту ознакомлен Председатель Правления РАО "ЕЭС России" Б. А. Бревнов.

Характеристика РАО "ЕЭС России"

Российское акционерное общество энергетики и электрификации "ЕЭС России" (далее - Общество) учреждено распоряжением Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 3 декабря 1992 г. № 1013-р во исполнение Указов Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. № 923 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» и от 5 ноября 1992 г. № 1334 «О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 «Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества».

Основной задачей деятельности Общества является обеспечение надежного функционирования и развития Единой энергетической системы России (ЕЭС России) для удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства в электрической и тепловой энергии.

Первоначальный устав Общества зарегистрирован Московской регистрационной палатой 31 декабря 1992 года (регистрационный номер 20863) с уставным капиталом 62 697 056 тыс. рублей.

С момента регистрации в устав Общества 8 раз вносились изменения и дополнения.

В настоящее время действует 2-я редакция устава, утвержденного общим собранием акционеров 17 мая 1996 г. и зарегистрированного в Московской регистрационной палате 22 июля 1996 г. (регистрационный номер 20863-иу4) с изменениями статей 2, 5, 9, 10, 11, 12 и приложения №1, зарегистрированными Московской регистрационной палатой 25 июня 1997 г. (регистрационный номер 20863-иу7), с уставным капиталом 21 558 451 684 тыс. рублей.

На 1 января 1997 года в собственности государства находилось 61,3% акций. Две компании имели пакет акций более 1%, 20 акционеров владели пакетом акций в пределах 0,1% голосующих акций. Иностранным инвесторам принадлежало 27,8% акций от уставного капитала Общества. Численность акционеров по данным Центрального

Московского Депозитария составляла по физическим лицам - 476 165, юридическим лицам - 665, по номинальным держателям - 27.

В процессе создания Общества в его уставный капитал были внесены принадлежавшие государству пакеты акций и имущество региональных акционерных обществ энергетики и электрификации (АО-энерго). На 1 января 1997 г. в состав Общества входили 182 акционерных общества, в том числе 71 АО-энерго, 23 АО - станции, 4 АО - строительные организации, 61 АО - научно-исследовательские и проектно-изыскательские институты и 23 прочих акционерных общества.

При проведении приватизации предприятий энергетики России не в полной мере учитывались региональные интересы некоторых субъектов Российской Федерации, в результате чего в их собственности нет акций как Общества, так и его дочерних (региональных) энергетических компаний. Так, например, правительство города Москвы и правительство Московской области не имеют в собственности ни одной акции АО "Мосэнерго" - крупнейшей в России энергетической компании. В то же время иностранные компании на 1 января 1997 года являлись владельцами 27,8% акций Общества и 31,9% - АО "Мосэнерго", а также других дочерних АО-энерго, что позволяет им влиять на энергетическую политику в России и в регионах.

В предложениях, полученных Счетной палатой Российской Федерации от исполнительных и законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, практически всеми ставится вопрос о перераспределении акций Общества и его дочерних структур, в том числе по вновь строящимся объектам, с учетом интересов каждого региона.

Органами управления Общества являются общее собрание акционеров, совет директоров, правление. Основные стратегические направления деятельности Общества и проводимая политика вырабатываются советом директоров и правлением. В составе совета директоров Общества из 15 членов 7 - назначены государством, 3 - представляют администрации субъектов Российской Федерации и 5 - представители акционеров. Такой состав совета директоров определен с учетом роли Общества в управлении электроэнергетическим комплексом страны и обеспечения надежного, эффективного энергоснабжения потребителей. Государственная политика в управлении региональными АО осуществляется Обществом через владение пакетами акций этих обществ, а также путем подписания контракта с генеральными директорами акционерных обществ.

В состав совета директоров каждого АО входят три представителя Общества (руководители, работники исполнительного аппарата), один из которых, как правило, выбирается председателем совета директоров. Таким образом, Общество осуще-

ствяет контроль и оказывает влияние на все виды деятельности объединенной энергосистемы России.

Представление интересов государства в управлении Обществом в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 1993 г. № 282-р было возложено на президента Общества А.Ф. Дьякова, первого заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур Ю. И. Бурлинова, заместителя Министра финансов Российской Федерации С. В. Горбачева, первого заместителя Министра топлива и энергетики Российской Федерации Э. В. Грушевенко (с 23 октября 1993 г. - Ю. Н. Корсун), первого заместителя Министра внешних связей Российской Федерации О. Д. Давыдова, первого заместителя председателя Государственного комитета по управлению государственным имуществом Российской Федерации П. П. Мостового и первого заместителя Министра экономики Российской Федерации А. Г. Шаповальянца.

В результате проверки установлено, что участие некоторых из них в работе совета было недостаточным. Так, с 22 февраля 1993 г. по 4 апреля 1997 г. проведено 21 заседание совета директоров, на которых О. Д. Давыдов присутствовал всего 5 раз, А. Г. Шаповальянец - 6 раз. Кроме того, в 1995-1996 гг., оставаясь представителями государства в совете директоров Общества, Ю. И. Бурлинов являлся вице-президентом компании «Сиданко», а С. В. Горбачев - председателем совета директоров коммерческого банка «Альфа-Альянс», и, тем самым, они потеряли право представлять интересы государства. Интересы федеральных органов исполнительной власти на собраниях акционеров по поручению совета директоров, как правило, представлял практически в единственном лице президент Общества.

Созданная структура управления энергетикой фактически воспроизводит прежнюю систему отраслевого управления, но на основе новых имущественных отношений. На первом этапе это спасло отрасль от развала, решило задачи производства и обеспечения объектов народного хозяйства и населения в энергоресурсах. Однако, как показала проверка, экономическая эффективность деятельности отрасли за проверяемый период снижалась, а система управления Обществом и критерии оценки его деятельности, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, требуют изменений.

Основные технико-экономические показатели

К концу 1996 года ЕЭС России объединяла на параллельную работу 59 энергосистем из 75, действующих в России.

Параллельно, но не синхронно с ЕЭС, работает энергосистема Финляндии, входящая в энергообъединение стран Северной Европы. От сетей ЕЭС России осуществляется также электроснабжение потребителей Норвегии, Монголии и Китая.

На 1 января 1997 года установленная мощность электростанций по ЕЭС России составила 175,6 тыс. МВт, с учетом электростанций других министерств и ведомств - 192,6 тыс. МВт, по объединенным энергосистемам - 199,7 тыс. МВт, по России в целом - 205 тыс. МВт. Структура мощностей по видам топлива электростанций, контролируемых и находящихся в собственности Общества, характеризуется следующими долями: электростанции, работающие на газе и мазуте - 47,4%; электростанции, работающие на твердом топливе - 35%; гидроэлектростанции - 17,6%.

Коэффициент использования мощности в 1996 году колебался от 82,7% в "Липецкэнерго" до 27,2% - в "Ивэнерго". Если в целом по ЕЭС России использование установленной мощности составило в 1996 году 4204 часа, то в ОЭС Сибири и ОЭС Востока - соответственно 3845 и 3110 часов. Низкая загрузка привела к росту стоимости 1 кВтч за счет увеличения доли расходов, которые распределяются

пропорционально объему выработанной электро- и тепловой энергии. К таким расходам в энергетике относят цеховые, общезаводские, амортизационные, ремонтные, заработную плату основного персонала, затраты на охрану природы и некоторые другие. Их удельный вес в себестоимости составляет 30 - 35%. Проверки, проведенные в «Кузбасс-энерго», «Красноярскэнерго», «Мосэнерго», показывают, что снижение доли указанных расходов за счет увеличения загрузки станций позволит снизить себестоимость электро- и теплоэнергии на 10-30 процентов.

Выработка электроэнергии в 1996 году составила в целом по ЕЭС России 831 млрд кВтч (снижение по сравнению с 1995 г. на 1,4%), в том числе электростанциями отрасли - 692 млрд кВтч (снижение - 2,7%).

Отпуск электроэнергии потребителям составил 811 млрд кВтч, что на 20,7 млрд кВтч меньше, чем в 1995 году.

Тенденция снижения производства и отпуска электроэнергии связана, в основном, с падением в стране объемов производства валового внутреннего продукта:

	в %		
	1994 г. к 1993 г.	1995 г. к 1994 г.	1996 г. к 1995 г.
ВВП	87,4	96,0	94,0
Производство электроэнергии	91,6	98,2	98,6

Наибольшее снижение электропотребления в 1996 году отмечено в легкой промышленности (16,8%), промышленности строительных материалов (13,7%), деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (13,6%), химической и нефтехимической промышленности (11,5%), машиностроении (9,3%), в угольной промышленности (8,8%) в сельскохозяйственном производстве (8,1%) и в черной металлургии (7,3%). В то же время ряд электростанций оказались неконкурентоспособными в рыночных условиях, и спрос на их электроэнергию падал. Имелись проблемы с обеспечением ТЭС топливом.

Выработка теплоэнергии в 1996 году (отпуск с коллекторов) составила в целом по ЕЭС России 605 673,7 тыс. Гкал., против 615 480,1 тыс. Гкал в 1995 году.

Оценка результатов производственно-хозяйственной и финансовой деятельности Общества в настоящее время осуществляется, исходя из его структуры, местонахождения филиалов и подразделений и имущественных отношений с дочерними и зависимыми акционерными обществами.

В соответствии с этим составляется 4 вида отчетности:

- Общество без филиалов для Государственной налоговой инспекции по месту нахождения;
- Общество с филиалами - как юридическое лицо;
- сводная отчетность дочерних и зависимых акционерных обществ по энергетике;
- Общество как юридическое лицо с дочерними и зависимыми акционерными обществами.

Такая система отчетности создает определенные трудности в оценке деятельности Общества. Так, оценка деятельности Общества как юридического лица осуществляется по объему продукции, почти 100% которой составляет абонентная плата, получаемая за услуги по организации работы и развитию ЕЭС России.

Затраты на абонентную плату в соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 29 июня 1993 года № 513 "Об изменении состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) акционерных обществ энергетики и электрификации" включаются в себестоимость электроэнергии. Расходы эти состоят из затрат на содержание объединенных энергосистем (ОЭС), Центрального и объединенных диспетчерских управлений (ЦДУ, ОДУ), энергонад-

зоров и других служб, на обслуживание сетей (13%), управленческих расходов (1%), амортизационных отчислений (8%), отчислений в фонды научно-исследовательских и опытных конструкторских работ, страховой и инвестиционный (67%), налогов (9%), прочих расходов (2%).

На 1 января 1995 года размер абонентной платы, утвержденной ФЭК России, составлял 5,7 руб/кВтч, на 1 января 1997 года - 17,74 руб/кВтч, т.е. вырос в 3,1 раза. Проверкой установлено, что затраты на абонентную плату списываются на себестоимость по расчету, а не по факту. Задолженность по абонентной плате на 1 января 1997 года составила 4376,6 млрд. руб., в т.ч. за 1993 г. - 15,7 млрд. руб., за 1994 г. - 410 млрд.руб., за 1995 г. - 699,5 млрд. руб. и за 1996 г. - 3251,4 млрд. рублей. Погашение задолженности осуществляется без учета уровня инфляции, без пени и штрафов, что обесценивает эти средства и наносит прямой ущерб развитию энергетики, т.к. около 70 % этих средств направляется на инвестиции.

Объем товарной продукции по Обществу с филиалами составил в 1995 году 6225 млрд.руб., в 1996 году 8972 млрд.руб., а по Обществу с дочерними и зависимыми акционерными обществами соответственно - 166942 млрд.руб. и 191050 млрд.руб., или больше в 26,8 и в 21,3 раза. Причина такого различия заключается в том, что в первом варианте объем производства энергоресурсов в товарную продукцию не включается, в то время как по Уставу это является одной из основных задач Общества. Решение ФЭК России об исключении этого показателя принято без достаточного обоснования. Тем более, что Общество фактически управляет своими дочерними и зависимыми акционерными обществами через контрольные и блокирующие пакеты акций, закрепленных в федеральной собственности.

Оценивая деятельность Общества без филиалов и акционерных обществ по объему произведенной продукции, исходя из абонентной платы, можно отметить, что этот показатель в 1,5 раза меньше показателя по производству продукции (услуг) дочернего АО "Мосэнерго".

В целом по Обществу **рентабельность реализованной продукции (работ, услуг)** по отношению к себестоимости в 1996 году сократилась и со-

ставила 13,2%, тогда как в 1995 году она была 13,5%.

Так, выборочная проверка показала, что средняя рентабельность по энергетическим предприятиям Центрального региона в 1996 году по сравнению с 1995 годом сократилась в 1,7 раза и составила 9,42%, в том числе по дочерним акционерным обществам - 9,40%, что ухудшило финансовое состояние энергосистемы.

В наибольшей степени падение рентабельности отмечается в энергосистемах:

"Воронежэнерго"	с 24,58% до 8,55%
"Тулаэнерго"	с 20,44% до 2,42%
"Рязаньэнерго"	с 14,90% до 1,69%
"Курскэнерго"	с 14,68% до 7,65%
"Белгородэнерго"	с 4,47% до 2,78%

Причинами снижения рентабельности явились как низкая загрузка отдельных электростанций и неудовлетворительная работа Общества по снижению затрат на производство, так и несбалансированная ценовая и тарифная политика в топливно-энергетическом комплексе.

Повышение эффективности работы отрасли, улучшение ее финансового состояния может быть также достигнуто за счет рационального использования электростанций, работающих на разных видах топлива. Самыми эффективными являются гидроэлектростанции.

В России степень освоения гидроресурсов в среднем составляет 20,7%. При этом в европейской части страны она достигла 48%, снижаясь до 25% в Сибири и до 3% - на Дальнем Востоке.

По степени освоения экономически эффективных гидроресурсов Россия значительно уступает экономически развитым странам (в США и Канаде этот показатель составляет 50-55%, а в ряде стран Западной Европы, в Японии - от 60% до 90%).

Наличие огромного неиспользованного потенциала (свыше 650 млрд кВтч, из которых более 600 млрд приходится на восточные районы) свидетельствует о реальных возможностях дальнейшего гидростроительства.

В тех энергосистемах, где существенно выше удельный вес ГЭС, тарифы на электроэнергию в 1,5-2 раза ниже, чем в теплоэнергетических системах, что видно из приведенных среднесистемных тарифов:

ОЭС "Севзапэнерго"		ОЭС "Сибирьэнерго"	
Энергосистемы с высоким удельным весом ГЭС	Энергосистемы без ГЭС	Энергосистемы с высоким удельным весом ГЭС	Энергосистемы без ГЭС
"Карелэнерго"- 123 руб/кВтч	"Комиэнерго"- 294 руб/кВтч	"Иркутскэнерго"- 52 руб/кВтч	"Томскэнерго"- 215 руб/кВтч

Гидроэнергетика позволяет ежегодно сберегать до 62 млн тонн условного топлива и значительно снижать тарифы на электроэнергию на оптовых и розничных рынках. В 1990 году средняя себестои-

мость электроэнергии, выработанной на ГЭС, была в 6 раз ниже электроэнергии, полученной на ТЭС. В последние годы из-за удорожания топлива разрыв в себестоимости электроэнергии еще более увеличил-

ся. В 1996 году в ряде регионов Дальнего Востока себестоимость электроэнергии ГЭС в 15 раз ниже, чем ТЭС.

Энергетический кризис в Приморье, на Камчатке и Чукотке в значительной степени может быть решен при более полном использовании гидроэнергетического потенциала рек Дальнего Востока. Однако Правительство Российской Федерации, Минтопэнерго России и Общество не принимают действенных мер. Перевозка же в Приморье кузнецкого угля практически удваивает его стоимость и ведет к росту тарифов, неплатежам, социальной нестабильности.

По сообщению администрации Иркутской области, монопольное положение Общества позволяет диктовать спрос-предложение на электроэнергию потребителям и производителям по тем правилам, которые ему выгодны, без учета интересов территории. Например, в 1995 году такое положение привело к потере гидроэнергоресурсов в Иркутской области в объеме 5,5 млрд кВтч из-за не востребовавшей электроэнергии на оптовом рынке. Убытки составили более 130 млрд руб.

Уже несколько лет в России находятся в стадии строительства 15 ГЭС. На большинстве объектов работа практически заморожена. Так, проверка хода строительства Бурейской ГЭС в Амурской области показала, что строительство неоправданно затянулось и продолжается уже 20 лет при нормативной продолжительности - 15 лет (включая подготовительный период - 9 лет). Из-за задержки ввода в эксплуатацию ГЭС ежегодная упущенная выгода для Российской Федерации составляет около 2 триллионов рублей, так как гидроэнергия в регионе дешевле тепловой более чем в 13 раз. Ввод в действие станции позволит на 10-15 лет решить проблему обеспечения электроэнергией Амурской области, Хабаровского и Приморского краев, уменьшить завоз дефицитных в регионе угля (до 5 млн т), мазута, снизить энергетические тарифы. Ввод в эксплуатацию Бурейской ГЭС увеличит налоговые поступления в бюджеты всех уровней.

Особая роль принадлежит атомной энергетике. При общем сокращении выработки электроэнергии по Обществу атомные электростанции Минатома России увеличили в 1996 году ее выработку почти на 10%. Коэффициент использования установленной мощности увеличился на 5,3%. Это обусловлено в основном тем, что себестоимость электроэнергии, вырабатываемой АЭС, и, следовательно, отпускные тарифы в среднем ниже (на 20-30%), чем у тепловых станций.

Развитие гидро- и атомной энергетики должно стать приоритетной государственной политикой, так как цены на традиционные топливные ресурсы резко возросли, и к середине 1996 года внутрироссийские цены на них приблизились к мировым. По прогнозам ФЭК России, в случае отпуска цен на энергоно-

сители, для обеспечения полного самофинансирования ТЭК на расширенное (с технологией мирового уровня) воспроизводство, цены значительно превысят мировой уровень. Отсутствие же ограничений по топливу для АЭС делает оправданным вариант развития ядерной энергетики. Рентабельность производства электроэнергии по АЭС Минатома России в 1996 году составила 30%, что почти в 2 раза выше, чем в целом по Обществу.

В производстве энергоресурсов на ТЭС значительную долю составляет стоимость топлива. Для обеспечения устойчивой работы отрасли электростанциям ежегодно требуется угля, мазута и газа соответственно 140 млн тонн, 19 млн тонн, 149 млрд куб. м.

Неплатежи за потребленную электро- и теплоэнергию и, соответственно, за получаемое топливо привели в проверяемом периоде к значительному сокращению запасов угля на ТЭС. Наибольшее невыполнение задания по накоплению угля было на ТЭС "Востокэнерго". Это вызвано, в основном, недостатком местных ресурсов углей и сложным финансовым положением АО и ТЭС в регионе.

По "Сибирьэнерго" невыполнение задания произошло, в основном, из-за финансовых трудностей, а по "Уралэнерго" - из-за сокращения поставок экибастузского угля из Казахстана (на ТЭС "Свердловэнерго" и Троицкой ГРЭС "Челябэнерго").

На ТЭС ЕЭС России больше всего расходуется кузнецкого угля (27,6 млн тонн), канско-ачинского (26,1 млн тонн) и забайкальского (харанорский - 9,2 млн тонн). Потребление кузнецкого угля за 1996 г. возросло на 9%, что было обусловлено увеличением его поставок на ТЭС Центра, Урала и Дальнего Востока.

Использование донецкого угля в 1996 году определялось платежеспособностью потребителей (Новочеркасская ГРЭС), частичным замещением кузнецкого угля на Черепетской ГРЭС. Его потребление увеличилось в 1996 году на 13%.

Расход торфа в 1996 году выше расхода за 1995 г. на 16%. Это объясняется тем, что ряд регионов страны ориентируется на увеличение использования местных ресурсов топлива (Урал, Центр, Северо-Запад).

Запасы топочного мазута на 1 января 1996 года были ниже задания на 570 тыс. тонн. Самые низкие запасы были по ОЭС "Востокэнерго" (51% к заданию), "Севзапэнерго" (64%), "Центрэнерго" (63%). Низкие запасы мазута к осенне-зимнему сезону 1996/1997 гг. объясняются в основном жестким требованием поставщиков предоплаты за поставляемый мазут, недостатком финансовых средств у большинства АО-энерго.

По этой причине по ОЭС "Севзапэнерго" (АО "Архэнерго", "Карелэнерго", "Колэнерго") в течение 1996 года эксплуатационные запасы мазута держались близкими к нулевым. Ос-

новные ТЭС Общества на 1 января 1997 г. вышли с нулевыми эксплуатационными запасами мазута (Рязанская, Костромская, Конаковская, Черепетская, Киришская ГРЭС). Суммарный расход топочного мазута уменьшился, и доля его в годовом балансе топлива составила 9,3% против 10,7% в 1995 году.

Как показала проверка, абсолютный расход газа снизился по сравнению с 1995 г. на 0,5%. Снизили потребление газа ОЭС "Центрэнерго" - на 6,8%, "Волгаэнерго" - на 2%, "Южэнерго" - на 1,6%, АО "Тюменьэнерго" - на 1,6%. На абсолютное снижение потребления газа в отрасли повлияло и повышение цены на газ с 257,2 тыс. руб. до 347 тыс. руб. за 1000 куб. м (с НДС).

Данный фактор приводит к дополнительным издержкам, росту себестоимости и тарифов. Так, стоимость 1 тонны условного топлива в регионе Центра для электростанций составляла:

На основе газа	242 тыс. руб.
На основе мазута	316 тыс. руб.
На основе углей	380 тыс. руб.
в том числе:	
Подмосковный	489 тыс. руб.
Кузнецкий	390 тыс. руб.
Интинский	374 тыс. руб.
Канско-Ачинский	481 тыс. руб.
На основе торфа	307 тыс. руб.
На основе сланцев	446 тыс. руб.

Как следует из приведенных данных, эффективность газового топлива в проверяемом периоде была в 1,5 - 2 раза выше угольного.

Удельный расход условного топлива за проверяемый период на отпущенную электроэнергию практически не изменился и составил в 1995 г. 345,8 г/кВтч, в 1996 г. - 345,2 г/кВтч, на отпуск тепла соответственно 147,5 кг/Гкал и 147,9 кг/Гкал.

Федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности (ФОРЭМ) и тарифная политика

С целью создания условий для продажи и купли электроэнергии, начиная с 1989 года, начал создаваться **Федеральный оптовый рынок электроэнергии и мощности (ФОРЭМ)** - система технологических, экономических и финансовых отношений, объединяющая производителей и покупателей электроэнергии и мощности.

Производителями электроэнергии и мощности являются электрические станции и избыточные энергосистемы, покупателями - дефицитные энергосистемы. Участниками федерального оптового рынка в 1996 году являлись 10 гидроэлектростанций, 17 тепловых станций, 8 атомных станций, 68 АО-энерго, 3 крупных энергоемких потребителя - АО «Электроцинк», «Ростовуголь», «Гуковуголь».

В 1996 году на ФОРЭМ поступило 272,2 млрд кВтч, или 36,2% электроэнергии, производимой на

территории Российской Федерации, что на 0,3% ниже, чем в 1995 году.

Функции коммерческого оператора и диспетчерско - технологического управления осуществляет расчетно-диспетчерский центр, входящий в состав АО «ЦДУ ЕЭС России». Этот же центр осуществляет расчеты плановой и фактической стоимости поставленной на ФОРЭМ электроэнергии и мощности по утвержденным ФЭК России тарифам. Проверка отмечает, что финансово-расчетный и правовой механизм функционирования ФОРЭМ не отработан, кроме того не удалось вывести на ФОРЭМ все электростанции, перечисленные в Указе Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. № 923 "Об организации управления электротехническим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации". Это не позволило создать условия для реальной конкуренции среди производителей энергии.

Из-за нечеткого разграничения ответственности в договорах между субъектами ФОРЭМ (станциями, оператором ФОРЭМ и АО-энерго) поставленная электроэнергия в значительной степени не была оплачена. Средний процент недоплаты за электроэнергию, полученную с ФОРЭМ дефицитными АО-энерго, составил 23,2%. Это дискредитирует саму идею ФОРЭМ. Со стороны Общества, ФЭК России не принимаются действенных мер по регулированию деятельности ФОРЭМ. Так, установленное Обществом требование о выполнении соотношения между оплатой сальдо-перетока электроэнергии с ФОРЭМ и получением средств от потребителей выполнено только по ОЭС Центра. Крайне низкий уровень оплаты сальдо-перетока электроэнергии с ФОРЭМ допустили АО-энерго ОЭС Востока (33,9%). Низкую оплату за поставленную электроэнергию на оптовый рынок имели Псковская ГРЭС, АО "Мосэнерго", АО "Тюменьэнерго".

В 1996 году наиболее высокие тарифы на продажу электроэнергии с ФОРЭМ были в энергоне Дальнего Востока (186 руб/кВтч), наименьшие - в энергоне Сибири (88 руб/кВтч). В то же время электроэнергия, полученная с ФОРЭМ, реализована дефицитными АО-энерго собственным потребителям по тарифу, примерно вдвое превышающему тариф на электроэнергию, покупаемую с оптового рынка. В результате дефицитные АО-энерго получили дополнительной прибыли около 800 млрд руб. Необходимо также отметить, что более половины общего снижения отпуска электроэнергии допущено на ГРЭС, имеющих наиболее низкий среднотпускной тариф (Костромская ГРЭС - 111,4 руб/кВтч, Невинномысская ГРЭС - 107,9 руб/кВтч, Красноярская ГРЭС-2 - 64,7 руб/кВтч). Убыток от изменения структуры выработки электроэнергии составил около 960 млрд рублей. Данные примеры еще раз показывают, что существующая система энергоснабже-

ния не стимулирует увеличение производства дешевой электроэнергетики.

В 1995-1996 годах электростанциями Общества, АЭС и избыточными АО-энерго на ФОРЭМ было отпущено электроэнергетики и мощности на сумму 54966 млрд рублей. Оплачено дефицитными субъектами ФОРЭМ 41078 млрд руб., что составляет 74,7 % от причитающихся сумм. Задолженность за два года достигла 13888 млрд руб. По группам поставщиков оплата составила: по АЭС - 78,2%, по ГРЭС - 81,8 %, по ГЭС - 79,7%, по АО-энерго - 68%. Текущие платежи между субъектами ФОРЭМ осуществлялись в основном путем взаимозачетов (60,8%).

Приведенные факты показывают, что состояние с организацией расчетов за поставку энергии на ФОРЭМ неудовлетворительно. Со стороны Правительства Российской Федерации, Минтопэнерго России, ФЭК России и Общества необходимо принять конкретные меры по улучшению организации ФОРЭМ. Существовавший в 1995-1996 годах порядок не стимулировал поставку энергии на ФОРЭМ, снижал конкурентоспособность рынка и загрузку электростанций, что в конечном итоге являлось одним из факторов роста тарифов.

Из-за монополизма Общества в части переброски электроэнергии оказалась невостребованной значительная часть электроэнергии Ангаро-Енисейского каскада ГЭС, когда не входящая в состав Общества энергосистема «Иркутскэнерго» оказалась «запертой» и не смогла увеличить поставки электроэнергии в дефицитные районы и на экспорт.

Эффективность работы отрасли в значительной степени зависит от тарифной политики. Тарифы регулируются согласно Закону Российской Федерации от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации". Размер тарифов утверждается Федеральной или региональными энергетическими комиссиями. Система регулирования и контроля со стороны государственных органов не должна позволять организациям энергетике получать необоснованно высокую прибыль или использовать монопольное положение в ущерб интересам потребителей. Уровень тарифов зависит от вида энергоносителей, средней нагрузки, состояния оборудования и уровня потребления. В каждый час суток себестоимость производства электроэнергии разная. Тарифы на электроэнергию всем субъектам ФОРЭМ (продавцам и покупателям) утверждаются ФЭК России. Проверкой установлено, что в 1995-1996 годах утверждение ФЭК России тарифов не было сбалансировано с ростом цен на топливо и на перевозки. Тарифы часто менялись без достаточного экономического обоснования финансовых и других последствий, устанавливались различные льготные тарифы без учета установленного Законом принципа самокупаемости энергосистем.

Региональными энергетическими комиссиями также нарушалось "Положение о государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию" в части соблюдения сроков индексации тарифов на электро- и тепловую энергию при ежемесячной индексации цен на топливо.

Анализ формирования тарифов показывает, что в структуре среднегодовых тарифов основными составляющими являются: прочие затраты (включая абонентную плату) - 40% (в 1995 г. - 38,1%), топливо - 34% (32,5%), прибыль - 11% (18,6%), затраты на оплату труда - 7% (6,2%), амортизация - 8% (4,6%). Как видно из приведенных данных, в 1996 году по сравнению с 1995 годом почти в 2 раза увеличились амортизационные отчисления, выросли затраты на топливо, оплату труда и прочие. Значительно сократилась доля прибыли.

Выборочная проверка в ОЭС "Центрэнерго" показала, что средний тариф на электрическую энергию, отпускаемую собственным потребителям, в 1996 году составил 195 руб. за 1 кВтч и вырос по отношению к 1995 году в 1,6 раза; тариф на тепловую энергию составил 83749 руб. за 1 Гкал (увеличился в 1,6 раза к 1995 году). По сравнению с 1995 годом наибольший рост тарифов отмечается в "Тамбовэнерго" (в 1,81 раза), в "Белгородэнерго" и "Владимирэнерго" (в 1,75 раза); наименее - в "Тверьэнерго" (в 1,33 раза), "Орелэнерго" (в 1,34 раза) и "Ярэнерго" (в 1,43 раза). Ряд энергосистем имел убыточные тарифы на электрическую энергию. По "Волгоградэнерго" при себестоимости 1 кВтч электроэнергии 173,17 руб. тариф составил 163,87 руб., по "Воронежэнерго" соответственно - 198,3 и 196,3 руб., по "Тулэнерго" - 178,2 и 168 рублей.

Средние тарифы, утвержденные региональными энергетическими комиссиями для собственных потребителей, значительно отличались по областям. В Центре наиболее высокие тарифы в декабре 1996 года имели: "Владимирэнерго" - 317,98 руб./кВтч, "Ивэнерго" - 308 руб./кВтч, "Рязаньэнерго" - 291 руб./кВтч, "Мосэнерго" - 278 руб./кВтч, "Вологдаэнерго" - 251,97 руб./кВтч. Наиболее низкие тарифы имели: "Тверьэнерго" - 180 руб./кВтч, "Белгородэнерго" - 208,35 руб./кВтч, "Курскэнерго" - 208,85 руб./кВтч, "Орелэнерго" - 209 руб./кВтч. Средний расчетный тариф по России составил 226 руб./кВтч.

По Дальнему Востоку осуществлялось искусственное сдерживание тарифов в связи с принятыми решениями Правительства Российской Федерации о покрытии части средств на оплату энергии за счет дотаций из федерального бюджета, которые выполнялись не в полном объеме.

Отрицательным фактором являлась нарастающая поляризация тарифов как внутри регионов, так и по регионам страны. Соотношение между минимальным и максимальным тарифами в 1990 году составляла 8,2 раза, в декабре 1996 года - более чем в 17

раз. Для промышленных потребителей электроэнергии в 1996 году отпускалась по следующим тарифам:

1. Самые низкие:

	(руб./кВтч)
"Иркутскэнерго"	- 82
"Колэнерго"	- 156
"Дагэнерго"	- 156
"Башэнерго"	- 197
"Татэнерго"	- 204

2. Самые высокие:

	(руб./кВтч)
"Камчатскэнерго"	- 1421
"Дальэнерго"	- 562
"Ивэнерго"	- 464
"Архэнерго"	- 401
"Воронежэнерго"	- 381.

Серьезным недостатком регулирования тарифов на региональном уровне является значительное различие в тарифах по группам потребителей, сложившееся в связи с дотированием населения, бюджетных организаций и сельскохозяйственных потребителей за счет увеличения тарифов для промышленных потребителей. У большинства АО - энерго-тарифы для населения не превышают 50% среднего тарифа.

Одним из направлений тарифной политики в отношении населения должна являться защита его малоимущих слоев, что требует введения системы дифференцированных тарифов, учитывающих объемы потребления электроэнергии или уровень доходов. При этом должны быть определены источники компенсации потерь для энергетики при установлении льготных тарифов и адресное распределение льгот.

Действующий в 1995-1996 годах порядок формирования тарифов для промышленных потребителей, когда тарифы устанавливаются едиными для всех потребителей независимо от их энергоемкости, влияния на график нагрузки и класса напряжения, времени суток, не может соответствовать ни политике рынка, ни условиям энергосбережения.

Необходим переход к порядку формирования тарифов в зависимости от точки подсоединения, класса напряжения, участия в регулировании потребления, времени года и суток.

Опыт регулирования тарифов показал: особо энергоемкие предприятия металлургической, нефтяной, химической и нефтехимической, целлюлозно-бумажной промышленности, размещение которых производилось на базе дешевых энергетических ресурсов, требуют индивидуального подхода при установлении для них тарифов на электроэнергию, что невозможно в полной мере решить на региональном уровне, и есть необходимость вывода этих потребителей непосредственно на ФОРЭМ.

Особого подхода требует также установление тарифов для электрифицированного железнодорожного транспорта.

Закон от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" предусматривает сохранение и совершенствование действующего порядка регулирования тарифов на региональном уровне. В соответствии с этим Законом должен быть разработан пакет документов, регламентирующий механизм регулирования тарифов. Проверка показала, что подготовка их задерживалась, некоторые в полной мере не разработаны до настоящего времени, требуется принятие новых документов. Так, постановление Правительства Российской Федерации № 121 «Об основах ценообразования и порядке государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию» вышло только 4 февраля 1997 года.

Анализ показывает, что более 50% электроэнергии потребила промышленность. Потребление электроэнергии сельским хозяйством, населением значительно ниже. В связи с изложенным тезис ФЭК России и Общества, что повышение тарифов для населения значительно улучшит финансовое положение отрасли, позволит существенно снизить тарифы для промышленности, транспорта, не является убедительным.

В то же время проверка выявила, что 20 и более процентов электроэнергии реализуется оптовым перепродавцам по тарифам в 2 раза ниже, чем промышленности. Считаем, что именно здесь есть резервы по снижению тарифов, улучшению финансового положения отрасли, промышленности.

С 1990 года по декабрь 1996 года тарифы на электрическую и тепловую энергию выросли в 8,5 тыс. раз, в то время как цены на промышленную продукцию выросли в 10,6 тыс. раз (опережение в темпах порядка 25%). Однако в проверяемый период рост энерготарифов опережал рост инфляции в стране, что свидетельствует как о затратном подходе в их формировании, так и о несогласованности в ценовой и тарифной политике в ТЭК.

Необходимо принятие соответствующих законодательных и нормативных документов, позволяющих с использованием единой методологии синхронно регулировать тарифы на электроэнергию, цены на топливо и тарифы на услуги естественных монополий.

Финансовая деятельность

Оценка итогов финансовой деятельности Общества осуществлялась на основании проверки и анализа данных бухгалтерских балансов (Общества - юридического лица и ЕЭС России - Общества с дочерними и зависимыми акционерными обществами) и расчетных показателей.

В 1995 году объем реализации продукции (рассчитанный по отгруженной продукции) по Обществу составил 6010,3 млрд руб., в 1996 году - 8971,8 млрд руб., себестоимость реализованной продукции соответственно 5419,4 млрд руб. и 7948,0 млрд рублей. Получена балансовая прибыль 1151,0 млрд руб. (с учетом перерасчета остатков отгруженной продукции за 1993-1994 годы в соответствии с приказом Минфина России от 19.10.95 г. № 115 "О годовой бухгалтерской отчетности за 1995 год") в 1995 году и 942,4 млрд руб. - в 1996 году.

В целом по ЕЭС России объем реализованной продукции (по отгрузке) в 1996 году составил 191050 млрд руб., или в 21,3 раза выше, чем по Обществу.

Показатели (в млрд руб.)

- начислено платежей в бюджет
 в т. ч. налог на прибыль
 - фонд потребления
 - фонд накопления
 - на создание резервного фонда
 - на благотворительные цели
 - отвлечено на прочие цели
 в т. ч. пени и штрафы
ИТОГО

	1995 г.	1996 г.
- начислено платежей в бюджет	200,1	191,7
в т. ч. налог на прибыль	200,1	158,7
- фонд потребления	235,8	304,4
- фонд накопления	164,2	142,6
- на создание резервного фонда	-	32,2
- на благотворительные цели	0,2	1,9
- отвлечено на прочие цели	33,5	159,2
в т. ч. пени и штрафы	24,2	113,3
ИТОГО	633,8	832,0

Обращает на себя внимание характер использования прибыли. В 1996 году 46,1% чистой прибыли было направлено на выплату дивидендов. При условии, что контрольный пакет акций принадлежит государству, реально направлять их на инвестирование. Это позволило бы компенсировать часть недостающих инвестиций. Государство должно более решительно участвовать в целевом планировании направлений реинвестирования прибылей. Это еще раз подтверждает заключение о том, что в период 1995 - 1996 гг. эффективного государственного регулирования Обществом не осуществлялось.

Финансовое состояние Общества с точки зрения краткосрочной перспективы явно неудовлетворительное. Коэффициент текущей ликвидности, определяющий платежеспособность предприятия, устойчиво меньше 2 (критического значения). Он показывает, в какой мере текущие кредиторские обязательства обеспечиваются материальными оборотными средствами. Значение этого коэффициента зависит от отраслевой принадлежности. Считается нормальным его значение от 1,5 до 4, тогда как по Обществу он составлял на конец 1996 года - 1,4, а по ЕЭС России - 1,16. Еще более жестким критерием является коэффициент абсолютной ликвидности, который определяет, какая часть краткосрочных заемных средств может быть погашена немедленно. Рекомендуемая граница показателя - 0,2. При меньшем значении возможны сбои во всех финансовых потоках. Так как значения этого коэффициента в 1996

Балансовая прибыль по отгруженной продукции по ЕЭС России несколько уменьшилась и составила за 1995 год 22344,6 млрд руб., за 1996 год - 21412,6 млрд рублей. По оплаченной продукции прибыль Общества составила в 1995 году 622,2 млрд рублей, в 1996 году - 744,4 млрд рублей.

Балансовая прибыль и чистая прибыль по Обществу возросла в основном за счет доходов от участия в других организациях, что не приведет к сколько-нибудь значимому в долгосрочной перспективе повышению эффективности работы Общества.

Полученная прибыль (по отгрузке) по Обществу использована следующим образом:

году по Обществу и ЕЭС России устойчиво на порядок ниже (0,02 и 0,01), платежеспособность Общества и его структурных подразделений стала явно неудовлетворительной и, как показали проверки на местах, некоторые АО-энерго находятся на грани банкротства.

Следует отметить явно выраженный рост стоимости имущества Общества. За проверяемый период она увеличилась со 172,7 трлн руб. до 589,5 трлн руб. Однако рост ее произошел не за счет обновления основных производственных фондов, а за счет их переоценки. Кроме того, в Обществе не ведется учет увеличения доли имущества за счет дивидендов, полученных на государственный пакет акций. По этой причине часть государственной собственности, создаваемой на эти средства, перешла после перераспределения акций от второй эмиссии во владение всех акционеров.

Дебиторская и кредиторская задолженность

Нельзя оценить положительно изменение структуры активов. Так, в составе оборотных активов на недопустимо высоком уровне держится дебиторская задолженность (около 90%).

За 1996 год она увеличилась по Обществу с 6723,9 млрд руб. до 10555,1 млрд руб., или на 60%, в том числе просроченная - с 5209,6 млрд руб. до 5662,4 млрд руб., или на 11%.

В целом по ЕЭС России дебиторская задолженность на 1 января 1997 г. составила 121891

млрд руб., в том числе просроченная задолженность - 54158,4 млрд рублей.

Рост дебиторской задолженности является стабильным. Средний срок погашения дебиторской задолженности составляет около года (347 дней) и увеличился по сравнению с 1995 годом на 107 дней.

Помимо констатации факта о тенденции роста дебиторской задолженности, принципиальное значение имеет ее структура. Так, на долю оптовых предприятий - перепродавцов в целом по России приходится 24% общей задолженности, в том числе в АО "Астраханьэнерго" - 35%, в АО "Красноярскэнерго" - 25%.

Кредиторская задолженность по Обществу по состоянию на 1 января 1997 года составила 7812 млрд руб., в том числе просроченная задолженность - 3373,1 млрд руб., из нее задолженность, платежи по которой ожидаются через 12 месяцев (т. е. после 1 января 1998 г.), - 2 млрд руб. Структура кредиторской задолженности следующая: по поставщикам и подрядчикам - 3765,7 млрд руб. (48,2%), из них просроченная задолженность за электроэнергию, отпущенную в 1993-1994 годах через Общество - 2584,7 млрд рублей. Задолженность по платежам в

бюджет составила 1115,9 млрд руб. (14,3%), по платежам во внебюджетные фонды - 133,2 млрд руб. (1,7%), по оплате труда - 50,1 млрд руб. (0,6%). Оставшиеся 2747,1 млрд руб. (35,2%) составляет прочая задолженность, из них 1618 млрд руб. - разница суммы налогов по расчетам между отгруженной (по учетной политике) и оплаченной (для целей налогообложения) продукцией, относимая в кредит балансового счета № 76 в соответствии с пунктом 17 приказа Минфина России от 26 марта 1996 г. № 31 "О типовых формах квартальной бухгалтерской отчетности организаций и указаниях по их заполнению в 1996 году". Значительной кредиторская задолженность остается и в целом по ЕЭС России. На 1 января 1997 года она достигла 119 097 млрд рублей.

Установлены существенно опережающие, по сравнению с темпами инфляции, темпы роста оплаты труда работников на фоне роста дебиторской и кредиторской задолженности и снижения платежеспособности Общества.

Анализ среднемесячного дохода на одного работника по Обществу показывает, что темп его роста за проверяемый период составил 1,55 раза:

	(тыс. руб. в месяц)		
	1996 год	1995 год	Темп роста
Средний доход	1686,8	1083,3	1,55
Средняя зарплата	1597,4	1001,4	1,6
Выплаты социального характера	89,4	81,9	1,1
Средняя зарплата ППП	1679,5	1055,9	1,6

Такие темпы роста оплаты труда экономически явно не обоснованы.

Одной из главных проблем Общества является низкая ликвидность, постоянная нехватка денежных средств, рост взаимозачетов. Учитывая, что более 50% задолженности за поставленную электроэнергию имеют организации и предприятия, финансируемые за счет средств бюджетов различных уровней, целесообразно предусматривать в составе смет на содержание бюджетных организаций целевые средства на оплату электроэнергии, так как в настоящий момент Общество практически предоставляет потребителям товарный кредит в виде отсрочки платежа за потребленную электроэнергию.

Характерным является и низкое качество структуры платежей по реализации продукции.

Так, в 1996 году платежи (по абонентной плате) составили:

Взаиморасчеты, 5695 млрд руб. (85,8%)

из них:

материальными ресурсами 4241 млрд руб. (63,9%)
 векселями 1336 млрд руб. (20,1%)
 казначейскими обязательствами 10 млрд руб. (0,2%)
 налоговыми освобождениями 108 млрд руб. (1,6%)
 Денежные средства 617 млрд руб. (9,3%)

Налоговые освобождения и денежные зачеты с бюджетом 322 млрд руб. (4,9%).

Доля оплаты денежными средствами уменьшилась с 15,8% в 1995 году до 9,3% в 1996 году. Аналогичное положение и в региональных АО-энерго. Увеличилась оплата векселями. Снижение оплаты денежными средствами ухудшает финансовое состояние энергетических предприятий и создает трудности при перечислении средств на оплату налогов, обязательных отчислений и других выплат.

АО-энерго не имели необходимых средств для расчетов с Обществом по абонентной плате. Общий остаток задолженности за 1993 - 1996 годы на 1 января 1997 г. составил 4376,6 млрд руб. Остается высокой задолженность по абонентной плате отдельных энергообъединений: "Красноярскэнерго" (86%), "Кировэнерго" (80%), "Хабаровскэнерго" (79%), "Нижегородэнерго" (75%), "Кузбассэнерго" (74%), "Дальэнерго" (80%) и других.

Погашение задолженности осуществляется без учета уровня инфляции и без начисления пени и штрафов, что обесценивает их и наносит прямой ущерб развитию энергетики России, так как около 70% этих средств заложено в инвестиционные фонды.

С целью обеспечения условий по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины среди потребителей электроэнергии и погашению кредиторской задолженности многие предприятия отрасли перешли на вексельное обращение. Однако и эти меры не принесли ощутимых результатов. Так, из проверенных Счетной палатой Российской Федерации АО-энерго наиболее ярко это выразилось в "Красноярскэнерго", где был специально издан приказ от 20 ноября 1994 года "О внедрении системы вексельных расчетов в АО "Красноярскэнерго".

В 1995 году "Красноярскэнерго" выпустило в обращение собственных векселей (серия КЭ) на сумму 721,5 млрд руб. и в 1996 году - 1068 млрд руб., которые были выданы предприятиям в погашение кредиторской задолженности. Кроме использования собственных векселей, кредиторскую задолженность "Красноярскэнерго" гасит векселями других предприятий и организаций, которые получены в счет оплаты за тепло- и электроэнергию. За 1995 год векселями других предприятий погашена кредиторская задолженность в сумме 289 млрд руб., за 1996 год - 431 млрд рублей.

От предприятий в погашение дебиторской задолженности "Красноярскэнерго" получило векселя в сумме 375 млрд руб. в 1995 году и в сумме 903 млрд руб. - в 1996 году.

Из полученных от других предприятий векселей в уплату ими дебиторской задолженности 68,9% составляют векселя самого "Красноярскэнерго". Из выпущенных в обращение в 1995 году векселей "Красноярскэнерго" на сумму 721,5 млрд руб. было погашено векселей на сумму 392 млрд руб., или 54,3%. По платежному поручению № 405 от 2 апреля 1996 г. со ссудного счета № 95477524, открытого в "Стромкомбанке", перечислено 95 млн руб. в качестве взноса в уставный фонд вексельного центра "Красноярскэнерго" на его временный счет № 1467617 в КБ "Ярбанк". Однако в соответствии с приказом от 2 августа 1996 г. № 75 "О повышении

эффективности расчетов векселями в "Красноярскэнерго" создание вексельного центра было признано нецелесообразным и расчеты через него не должны были производиться, но перечисленные средства по состоянию на 1 января 1997 г. в "Красноярскэнерго" не возвращены и числятся на счете № 06 "Долгосрочные вложения". В 1996 году доля погашенных векселей несколько увеличилась и составила 84,6%. "Красноярскэнерго" в 1996 году со ссудных счетов, открытых в коммерческих банках г. Красноярска, производило оплату покупки различных векселей на сумму 15,8 млрд руб., в том числе векселей ОЭС "Сибирьэнерго" - на 2,1 млрд руб., векселей коммерческих банков - на сумму 13,7 млрд рублей. По данным бухгалтерского учета, "Красноярскэнерго" в 1995 году был получен доход по вексельному обращению в виде дисконта (разницы между стоимостью приобретения и гашения) в сумме 4 млрд руб., в 1996 году доход составил 3,9 млрд рублей. В то же время в 1995 году из прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, направлено 21,2 млрд руб. на оплату дисконта по векселям.

Взаимоотношения Общества с бюджетом

Неустойчивое финансовое положение Общества и его дочерних и зависимых обществ отрицательно сказалось на расчетах с бюджетами всех уровней и, в первую очередь, с федеральным бюджетом.

Задолженность в бюджет на 1 января 1995 года по отрасли составляла 1688,8 млрд руб., по Обществу - 70,9 млрд руб., в том числе по налогу на прибыль соответственно 476,9 млрд руб. и 53,7 млрд руб., задолженность во внебюджетные фонды - 290,6 млрд руб. и 0,3 млрд рублей.

Состояние с платежами в бюджет и внебюджетные фонды в 1995 - 1996 годах представлено в таблице (млрд рублей):

1995 год

	Отрасль	Общество
<u>Платежи в бюджет</u>		
Причисляется по расчету	22128,7	1034,0
в т.ч. по налогу на прибыль	5439,8	159,0
Фактически внесено	14758,2	680,6
из них: денежными средствами	10705,4	360,9
в т.ч. налог на прибыль	4688,3	197,8
<u>Платежи во внебюджетные фонды</u>		
Причисляется по расчету	3170,1	6,2
Фактически внесено	2350,6	5,4
Задолженность в бюджет на 1.01.96		
- всего (по уточненному балансу)	9059,3	424,3
в т.ч. по налогу на прибыль	1228,4	-
Задолженность во внебюджетные фонды		
- всего (по уточненному балансу)	1110,1	1,1

Платежи в бюджет

Причисляется по расчету	23800,0	1579,9
в т.ч. по налогу на прибыль	5300,0	124,0
Фактически внесено	21549,0	1085,8
из них: денежными средствами	6900,0	-
в т.ч. налог на прибыль	4500,0	76,0

Платежи во внебюджетные фонды

Причисляется по расчету	6487,1	15,9
Фактически внесено	3774,2	14,3

Задолженность на 1 января 1997 года составила по отрасли 11310,3 млрд руб., по Обществу - 918,4 млрд руб., в том числе по налогу на прибыль по отрасли - 2028,4 млрд руб. Налог на прибыль Обществом уплачен полностью. Задолженность во внебюджетные фонды составила по отрасли 3823 млрд руб. и по Обществу - 2,7 млрд руб. Обществом 21 августа 1997 г. зарегистрирован рублевый счет предприятия-недоимщика, открытый в Сбербанке России.

Сумма штрафов и пени, внесенных предприятиями отрасли, в 1995 году составила 669 млрд руб., из них по Обществу - 8 млрд руб., в 1996 году соответственно 900 млрд руб. и 24 млрд руб.

Погашение задолженности федеральному бюджету, а также некоторое оздоровление финансового состояния предприятий отрасли в условиях подготовки к осенне-зимнему периоду 1995-1996 годов предполагалось осуществить посредством получения налоговых освобождений в счет проведения Минфином России зачета долгов потребителей электроэнергии, финансируемых из федерального бюджета. Обществом совместно с Минобороны России и Госкомоборонпромом России были составлены акты сверки задолженности предприятий и организаций этих ведомств за потребленную энергию, которые направлены в Минфин России для проведения взаимозачета. Однако Минфином России полномасштабный зачет проведен не был, несмотря на многочисленные поручения Правительства Российской Федерации. Не выполнено также Минфином России, Минобороны России, Госкомоборонпромом России решение Комиссии Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам от 1 ноября 1995 года в части приоритетного направления выделенных этим ведомствам на IV квартал 1995 года казначейских обязательств и налоговых освобождений на погашение задолженности предприятий и организаций, выполняющих Государственный оборонный заказ, за потребленную электрическую и тепловую энергию.

Неплатежи потребителей в сочетании с низким уровнем оплаты за потребленную энергию денежными средствами привели к задержке по выдаче заработной платы и, соответственно, к образованию

задолженности по платежам в Пенсионный фонд. В 1995 году начислено страховых платежей в целом по отрасли в размере 2906,7 млрд руб., из них по Обществу - 4,5 млрд руб., а фактически перечислено соответственно 2325,4 млрд руб. и 3,6 млрд руб., задолженность Пенсионному фонду в целом по ЕЭС России на 1 января 1996 года составила 2715,9 млрд руб., из них по Обществу - 0,9 млрд руб.

В 1996 году страховые платежи в Пенсионный фонд в целом по отрасли начислены в размере 3142,4 млрд руб., из них по Обществу - 14,3 млрд руб., а фактически уплачено и зачтено соответственно 2071,3 млрд руб. и 11,7 млрд руб., задолженность на 1 января 1997 г. составила в целом по отрасли 3787 млрд руб. и по Обществу - 3,5 млрд руб. с учетом причитающихся пени и штрафов, которые составляют около 50% от общей суммы.

Невысокий уровень расчетов объясняется крайне незначительными платежами энергосистем Сибири и Дальнего Востока, в силу их кризисного финансового положения, задолженность которых Пенсионному фонду составляет около 69% всей задолженности отрасли.

Государственной налоговой инспекцией № 5 Центрального округа г. Москвы в декабре 1996 года проведена выборочная проверка соблюдения Обществом в 1993-1995 годах налогового законодательства, в том числе правильности исчисления и уплаты в бюджет налоговых платежей. Результаты проведенной проверки показывают, что выручка от реализации электроэнергии и абонентной платы определяется по мере оплаты - поступления денежных средств на счета в учреждениях банков, а также по мере произведенных зачетов по абонентной плате, за материальные ресурсы, капитальное строительство. Доля взаимозачетов в общем объеме реализации составляла 75%, в результате этого денежные средства на расчетные счета Общества практически не поступали, что приводило к образованию задолженности по уплате налогов в бюджет и выплате заработной платы работникам. Проверкой не выявлено нарушений в начислении и уплате налогов, порядка отражения в бухгалтерском учете операций по взаимозачетам, а также нарушений налогового законодательства.

В целях стабилизации социально-экономического положения Приморского и Хабаровского краев, Камчатской, Магаданской и Сахалинской областей, Чукотского автономного округа распоряжениями Правительства Российской Федерации от 10 апреля 1995 г. № 476-р и от 12 октября 1995 г. № 1409-р предусматривалось выделение администрациям указанных субъектов Российской Федерации за счет ассигнований из федерального бюджета на 1995 год 850 млрд руб. для возмещения им разницы между средними отпускными тарифами на электрическую энергию. Фактически Минфином России в 1995 году из средств федерального бюджета в указанные регионы было направлено 835,6 млрд руб., при этом администрации Чукотского автономного округа было недовыделено ассигнований в размере 14,4 млрд рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 марта 1996 г. № 481-р за счет прочих расходов федерального бюджета на 1996 год было предусмотрено выделение 850 млрд рублей для компенсации АО-энерго разницы между средними отпускными и базовыми тарифами на электрическую энергию. Фактически выделено 817,8 млрд руб., при этом недополучены компенсации по Приморскому краю в размере 0,6 млрд руб. из 260 млрд руб., Камчатской области - 6 млрд руб. из 83 млрд руб., Сахалинской области - 7 млрд руб. из 92 млрд руб., Чукотскому автономному округу - 8 млрд руб. из 78 млрд руб., по Амурской области - 10,6 млрд руб. из 36 млрд рублей.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1995 год" было предусмотрено выделение предприятиям ТЭК бюджетных ссуд на формирование Федерального фонда финансовой поддержки для заготовки топлива на электростанциях и проведения мероприятий по ремонту энергетического оборудования, а также обеспечения населения топливом в размере 1300 млрд руб. на срок не более года с уплатой процентов за пользование предоставленными средствами в размере одной трети действующей учетной ставки Центрального банка Российской Федерации. Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ссуды были предоставлены АО-энерго под гарантии исполнительной власти субъектов Российской Федерации в размере 1019 млрд руб., или 78% от общей суммы, предусмотренной на указанные цели. Следовательно, в нарушение Федерального закона "О федеральном бюджете на 1995 год" предприятиям электроэнергетической отрасли недовыделено 281 млрд рублей.

По состоянию на 1 августа 1997 г. бюджетные ссуды в размере 187,4 млрд рублей возвращены, что составляет 26% от суммы выделенных средств; погашены проценты за пользование данными заемными ресурсами в размере 65,7 млрд рублей.

Во исполнение Указов Президента Российской Федерации от 16 февраля 1995 г. № 140, от 6

декабря 1995 г. № 1216, от 24 января 1996 г. № 86, а также постановлений Правительства Российской Федерации от 21 февраля 1995 г. № 176 "О дополнительных мерах по восстановлению экономики и социальной сферы Чеченской Республики", от 6 марта 1996 г. № 241 "О Федеральной целевой программе по восстановлению экономики и социальной сферы Чеченской Республики" была создана Временная дирекция (г. Пятигорск), утверждено Положение, в соответствии с которым Дирекции переданы функции заказчика. Федеральной программой на эти цели было предусмотрено в 1995 году выделение из федерального бюджета - 618,2 млрд руб., которые были полностью профинансированы. Объемы освоенных капитальных вложений в 1995 году за счет всех источников финансирования составили 816,8 млрд руб., в том числе приобретено оборудования на сумму 64,4 млрд рублей. В 1996 году из предусмотренных Федеральной программой 600 млрд руб. средств федерального бюджета было выделено Минфином России лишь 52 млрд рублей. Объем выполненных работ в 1996 году с учетом собственных средств Общества составил 267,9 млрд руб., в том числе закуплено оборудования на сумму 39,2 млрд рублей. Минфином России в 1997 году был произведен денежный зачет в сумме 100 млрд руб. в счет недовыделения средств федерального бюджета в 1996 году.

Выборочной проверкой прохождения средств федерального бюджета, выделенных на восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики, по счетам в коммерческих банках установлено, что в течение проверяемого периода было открыто 4 бюджетных счета в коммерческих банках "Менатеп", "Возрождение", "Металлинвест" и Промстройбанке России.

Перечисленные Главным управлением федерального казначейства Минфина России средства на финансирование работ по восстановлению объектов электроэнергетики Чеченской Республики в размере 30,9 млрд руб., поступившие на открытый Обществом в Центральном филиале МКБ "Возрождение" бюджетный счет 015120650, использовались в полном объеме и своевременно. Также не было допущено нарушений при прохождении средств федерального бюджета в размере 149,5 млрд руб. через счета Общества в банке "МЕНАТЕП" и в размере 52 млрд руб. в Промстройбанке России, направленные подрядным организациям, восстанавливающим объекты электроэнергетики Чеченской Республики.

Анализ финансовых результатов деятельности Общества и оценка его финансового состояния показали, что в наиболее значительной степени они зависят от:

- уровня тарифов, регулируемых на федеральном уровне Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации;

- сокращения затрат на производство энерго-ресурсов;
- своевременной оплаты потребителями за полученные энергоресурсы и, в первую очередь, денежными средствами;
- количества и уровня льгот, предоставленных отдельным потребителям по оплате электрической и тепловой энергии.

Инвестиционная деятельность

Проверка показала, что в отрасли недостаточно уделяется внимания состоянию основных производственных фондов и техническому перевооружению.

Износ основных фондов электрических сетей Общества по состоянию на 1 января 1996 года составлял в среднем 37,3%, в том числе по Центрэнерго - 46,8%, Севзапэнерго - 44,4%, Волгаэнерго - 43,7%. Доля основных средств в общем объеме актива баланса составляет 24% (12329,4 млрд рублей), коэффициент износа основных промышленно-производственных фондов - 0,42. Таким образом, для поддержания энергетического потенциала требуются значительные инвестиции.

В 1993-1995 годах, за период реализации 1-го этапа программы "Топливо и энергия", в основном за счет средств Общества и региональных АО-энерго, значительную долю которых составляют целевые инвестиционные средства, включаемые в себестоимость продукции АО-энерго, было введено 3200 МВт новых мощностей электростанций, 1100 км линий электропередач, модернизировано около 2500 МВт устаревшего оборудования, однако реализация электроэнергетической части программы осуществлена всего на 20-25 процентов.

В 1995 году введено в действие 4976,8 км линий электропередачи напряжением 35 кВ и выше, что в 1,5 раза больше, чем в 1994 году. В 1996 году протяженность введенных линий напряжением 35 кВ составила 3313,4 км.

Определяющими факторами инвестиционной политики Общества, разработанной в соответствии со "Стратегией развития электроэнергетики России на период до 2015 года" и "Схемой развития ЕЭС России на период до 2010 года", являются:

- поддержание действующего потенциала оборудования;
- обеспечение ввода новых и реконструкция замещающих энергетических мощностей, в первую очередь в районах Дальнего Востока, Читинской области, Бурятской Республики и Северного Кавказа, в том числе на базе прогрессивных технологий с применением парогазовых, газотурбинных установок и установок нетрадиционной энергетики;
- строительство межсистемных линий электропередачи для повышения надежности энергоснабжения и выдачи "запертой" мощности электростанций Восточной Сибири;

- разработка, строительство и внедрение систем технологического управления, обеспечивающих повышение надежности функционирования Единой энергетической системы.

В 1996 году строительный задел сократился до 15-16% против необходимых 34% (по ранее действующим нормативам). Ввод в действие энергетических мощностей с учетом техперевооружения и реконструкции сократился до 0,7 - 2 млн кВт (то есть в 3-5 раз). Сложилась ситуация, когда мощность выводимого оборудования из работы превышала ввод новых мощностей.

После создания Общества значительно уменьшились прямые государственные инвестиции в электроэнергетику. В 1995 году они составили 3,6% от общего объема финансирования и в 1996 году - 2,1 процента.

Общество и АО-энерго были вынуждены частично компенсировать невыделенные бюджетные ассигнования и направить на указанные цели в 1995 году около 2 трлн руб. собственных средств, а в 1996 году - 4,6 трлн руб., что ограничило возможности выполнения намечавшейся программы строительства, реконструкции и техперевооружения.

В то же время в 1993-1995 годах в соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 29 июня 1993 года № 513 "Об изменении состава затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) акционерных обществ энергетики и электрификации" для финансирования инвестиционной деятельности было разрешено образовывать **инвестиционные фонды** Общества и АО-энерго по нормативам отчислений за пользование электрическими сетями Общества с включением затрат в себестоимость продукции. Этот порядок был сохранен и в 1996 году постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1996 г. № 140, а затем постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 1997 г. № 22 срок его действия продлен до 2000 года. Однако из-за отсутствия денежных средств абонентная плата перечислялась Обществу в среднем на уровне 75%, а некоторыми АО-энерго - на уровне менее 60 процентов. Доля инвестиционной составляющей, утверждаемая региональными энергетическими комиссиями (РЭК) в тарифах, по многим регионам также занижалась.

Таким образом, основными источниками финансирования капитальных вложений в 1995-1996 годах были: инвестиционный фонд Общества, амортизационные отчисления, прибыль, направляемая на капитальное строительство, включая дивиденды на государственный портфель акций.

В целом по ЕЭС России в инвестиционный фонд Общества начислено в 1995 году 7960 млрд руб., в 1996 году - 8938,2 млрд руб., амортизационных отчислений соответственно - 5448,1 млрд руб. и 15356,9 млрд руб., прибыли - 3265,7 млрд руб. и

3341,4 млрд руб., в том числе дивидендов на государственный пакет акций - 137,5 млрд руб. и 113,4 млрд рублей.

Фактически направлено на финансирование капитальных вложений за счет инвестиционного фонда в 1995 году 6783,8 млрд руб. (53,9%), в 1996 году - 8162,7 млрд руб. (33,9%), амортизационных отчислений соответственно - 3718,9 млрд руб. (29,6%) и 12555 млрд руб. (52,3%), прибыли (с учетом дивидендов на государственный пакет акций) - 2069,2 млрд руб. (16,5%) и 3313 млрд руб. (13,8%).

Анализ финансирования капитальных вложений в 1996 году за счет инвестиционных средств Общества показал, что из общего объема оформленных документов на финансирование в сумме 6307,8 млрд руб. в 1996 году фактически их реализовано на сумму 5030,4 млрд руб., или 80%. Одной из основных причин является общий кризис неплатежей.

Чтобы избежать полной остановки инвестиционного процесса, Общество применяло, как указывалось ранее, систему взаимозачетов, а также расчеты векселями, казначейскими обязательствами и другими ценными бумагами, что позволило частично поставить на важнейшие строящиеся энергообъекты необходимые материально-технические ресурсы (металлопрокат, цемент и др.). Однако это не решило вопросов выплаты заработной платы, поставки отдельных видов оборудования и материалов, за которые поставщики требовали полной или частичной денежной оплаты. Поставку продукции по взаимозачетам за полученную энергию предприятия-изготовители осуществляли по завышенным ценам, а реализация векселей была связана с дисконтными потерями. Кроме того, проведение взаимозачетов увеличивает сроки финансирования капитальных вложений. Эти факторы приводят к снижению эффективности инвестиций и результатов финансово-хозяйственной деятельности участников инвестиционного процесса.

Крайне неудовлетворительно осуществлялось Минфином России финансирование государственной инвестиционной программы, особенно по сельской электрификации. В 1995 году недофинансирование государственных капитальных вложений составило 24,4 млрд руб., в том числе 15,5 млрд руб. (64% от лимита) - по сельской электрификации, а в 1996 году - 156,9 млрд руб., в том числе 30 млрд руб. - по сельской электрификации. Последняя сумма бюджетной задолженности за 1994 год в объеме 12,15 млрд руб. (по ВЛ 1150 кВ "Барнаул-Итаг") была погашена Минфином России только в январе 1996 года казначейскими налоговыми освобождениями (КНО). В течение 1996 года не была погашена задолженность федерального бюджета по государственным инвестициям за выполненные в 1995 году работы в объеме 20,7 млрд рублей.

В целом же по энергетическому комплексу инвестиционная программа профинансирована в 1995 году на 79% от намеченных объемов капитальных вложений, а в 1996 году - на 64%, при освоении их в 1995 году на 92,6% (16961,2 млрд руб. при лимите 18315 млрд руб.) и в 1996 году - на 73,9% (25418,8 млрд руб. при лимите 34400 млрд руб.). В связи с этим продолжается рост кредиторской задолженности предприятий электроэнергетики перед организациями, участвующими в инвестиционном процессе, которая на 1 января 1996 года составила 3,9 трлн руб., а на 1 января 1997 г. - 8 трлн рублей.

Из-за недостаточного финансирования капитальных вложений не обеспечен ввод мощностей на Ирганайской ГЭС (1-120 тыс. кВт), Зеленчукской ГЭС (1-80 тыс. кВт), Томской ТЭЦ-3 (1-80 тыс. кВт), Псковской ГРЭС (2-215 тыс. кВт), Челябинской ТЭЦ-3 (1-180 тыс. кВт).

Сложившаяся в электроэнергетике система хронических неплатежей негативно повлияла на положение ведущих проектных институтов отрасли. Общий объем выполненных проектно-изыскательских работ не превысил 60% от намечаемых, из которых только 53% оплачено. На 1 января 1996 года задолженность за выполненные проектно-изыскательские и нормативно-методические работы составила около 32 млрд рублей, в том числе по выполненным в 1994 году - 7,1 млрд рублей. Работы, финансирование которых должно было осуществляться за счет средств федерального бюджета, оплачены лишь на 33,3% (из 1200 млн руб. перечислено 400 млн руб.).

Объем целевых инвестиционных средств Общества на 1997 год (по плану - прогнозу), образуемых в порядке, установленном ранее пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1996 г. № 140, был согласован ФЭК России 24 января 1997 г. в объеме 9088 млрд рублей. После изменения указанного порядка постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1997 года № 390 "О мерах по совершенствованию порядка формирования инвестиционных ресурсов в электроэнергетике и государственному контролю за их использованием" целевые инвестиционные средства Общества были сокращены до 5400 млрд руб. (на 40,6%) и пересмотрен ранее согласованный ФЭК России перечень строек, осуществляемых за счет этих средств. Ряд строек из перечня был исключен, а по большинству оставшихся объемы капитальных вложений существенно сокращены.

Из-за недостатка инвестиционных средств в АО-энерго план-прогноз по вводу генерирующих мощностей в 1997 году по энергокомплексу сокращен с 2465 тыс. кВт до 1302,5 тыс. кВт, или на 52,8%, отдалены сроки ввода мощностей на ряде важнейших строек.

В то же время проверкой установлено, что Обществом ведется строительство в г. Москве ком-

плекса производственных зданий РАО "ЕЭС России" и корпорации "Единый электроэнергетический комплекс" (по ул. Академика Челомея - Воронцовские пруды). На 1 января 1997 года сметная стоимость строительства составляет 350 млн долларов США. На 1 сентября 1997г. (в текущих ценах с НДС) освоено 117,07 млрд рублей капитальных вложений.

Внешнеэкономическая деятельность

Учитывая реальные возможности по производству электроэнергии, финансовое состояние Общества можно значительно улучшить за счет роста экспортных поставок.

Максимальный объем поставок электроэнергии из СССР на экспорт был зафиксирован в 1989г. и составлял 39,3 млрд кВтч. После распада СССР экспорт электроэнергии от сетей Украины в страны Восточной и Центральной Европы резко снизился и в 1992 г. составил около 6 млрд кВтч. С ноября 1993 г. произошло разделение ОЭС Украины как с ЕЭС России, так и с ОЭС Восточной Европы, в результате чего был прекращен транзит электроэнергии из ЕЭС России через сети Украины на экспорт, и технические возможности поставок в настоящее время сохраняются только в Болгарию.

Общество не осуществляет импорт электроэнергии из других государств.

Поставка электроэнергии из Эстонии и Латвии осуществляется на бартерной или возвратной основе.

Поставка электроэнергии в Калининградскую область осуществляется транзитом через сети прибалтийских государств и Белоруссии. Оплата услуг по транзиту производится электроэнергией.

Экспорт электроэнергии в страны СНГ осуществляется в рамках коммерческих контрактов, заключенных АО "ЦДУ ЕЭС России".

В 1995 г. на экспорт поставлено 13384 млн кВтч, в 1996 г. - 13373 млн кВтч.

В результате экспортных поставок Общество должно было получить в 1995 году 1093,6 млрд руб., в 1996 году - 2802 млрд рублей. Однако расчеты производились в основном взаимозачетами. Так, оплата электроэнергии Украиной, Беларусью производилась оборудованием и материалами. Поставка электроэнергии в Грузию осуществлялась без оплаты. Между сторонами имеется протокольная договоренность о погашении задолженности поставками электроэнергии от Ингури ГЭС в ОЭС Северного Кавказа. Однако из-за невыполнения Грузией принятых обязательств, указанный режим возврата пока не реализован.

Расчеты с Казахстаном в 1996г. производились в рамках контракта с НЭС "Казахстанэнерго" и путем поставок экибастузского угля, оформленным в собственность Общества ряда энергетических

объектов Казахстана (угольный разрез "Северный" и др.).

Проверка отмечает, что общая задолженность за поставку электроэнергии в страны СНГ в 1996 году возросла и достигла 456,8 млн долл. США против 423,6 млн долл. США в 1995 году и продолжает увеличиваться.

В общей сумме задолженности стран ближнего зарубежья порядка 80% составляет задолженность Казахстана, около 11% - Украины.

Фактические годовые поставки в Финляндию составляют 4,5 - 5 млрд кВтч. Осуществляются также поставки электроэнергии в Норвегию, Китай, Монголию. Увеличение объемов поставок по этим направлениям сдерживается пропускной способностью межгосударственных ЛЭП, в то время как мощность по выработке электроэнергии имеется. Средства, вырученные от продажи в упомянутые страны, направляются, в основном, на удовлетворение потребностей приграничных регионов.

В результате экспортных поставок Общество в лице АО "ЦДУ ЕЭС России" получило в 1995 году 299,84 млрд руб., а в 1996 г. - 1126,64 млрд рублей.

Проверка показала, что если при поставках электроэнергии в страны СНГ контракты по поручению Общества заключает и исполняет непосредственно АО "ЦДУ ЕЭС России", то при поставках на экспорт в страны дальнего зарубежья существует сеть посредников-продавцов.

Экспорт в Финляндию производится на основе долгосрочного контракта ВО "Технопромэкспорт" с финской фирмой "Иматран Войма" с зачислением 50% валютной выручки на спецсчет ВО "ТПЭ" в Дрезднер Банк для целей строительства Северо-Западной ТЭЦ г. Санкт-Петербурга, как это определено постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 459. Кроме ВО "Технопромэкспорт", по согласованию с Обществом заключались контракты через АО "ЦДУ ЕЭС России" с посредниками: АО "Нацэнерго" на поставку электроэнергии в Норвегию, на Украину (в счет долга Венгрии) и в Финляндию; АО "Сигмаэнерго" - в Болгарию и Китай, ВАО "Зарубежэнергострой" - в Монголию.

Выборочная проверка контракта № 5 от 24 марта 1995 г. между АО "Нацэнерго" и фирмой "SISTEM CONSULTING" г. Будапешт показала, что АО "Нацэнерго", как "Продавец", фактически только оформляет договор и производит взаиморасчеты.

Основную же ответственность по договору - обеспечение объемов поставки, надежность работы системы, обеспечение напряжения и частоты - несет АО "ЦДУ ЕЭС России". Кроме того, АО "ЦДУ ЕЭС России" по Договору комиссии № НЭ-03/03-00051 от 4 июля 1995 г. (приложение к основному контракту) обязано возмещать продавцу в лице АО "Нацэнерго" все расходы, связанные с выполнением

контракта, включая плату за оформление сертификата, таможенные сборы, налоги, банковские расходы и т. д.

В соответствии с рассматриваемым контрактом, для компенсации расходов продавца, АО "ЦДУ ЕЭС России" выплачивает ему комиссионное вознаграждение в размере 2% от стоимости контракта (2% от валютной выручки и 2% от рублевой выручки, поступивших на валютный и рублевый счета АО "Нацэнерго"). Оплата за поставленную АО "ЦДУ ЕЭС России" электроэнергию осуществляется только после зачисления комиссионных на счет АО "Нацэнерго". Одновременно с основным контрактом на поставку электроэнергии заключены дополнения № 1 и 2 для поставки в счет электроэнергии оборудования в соответствии с приложениями № 2,3,4,5,6. В соответствии с дополнением № 1 к Договору комиссии № НЭ-03/03-00051 АО "Нацэнерго" получает от АО "ЦДУ ЕЭС России" еще 2% от стоимости поставленного оборудования. Таким образом, АО "Нацэнерго" только в качестве комиссионных с рассматриваемого контракта получило 4%, или ориентировочно 231376 долл. США (1,16 млрд руб.), что сопоставимо со сметой расходов (1,35 млрд руб.) на всю внешнеэкономическую деятельность Общества за 1995 и 1996 годы.

Комиссионные ВО "Технопромэкспорт" от продажи электроэнергии в Финляндию за период 1993 год - I кв. 1997 года составили 18,08 млн долл. США, в том числе: 6,38 млн долл. США - за электроэнергию и 11,7 млн долл. США - за поставку оборудования на строительство Северо-Западной ТЭЦ. Сумма комиссионных значительно выше тех валютных средств, которые потратило Общество на оплату импортных контрактов по закупке оборудования для нужд своих объектов в 1996 году (15,7 млн долл. США в 1996 г. и 6,68 млн долл. США в 1995 г.).

Проверка также показала, что, заключая и исполняя контракты на поставку электроэнергии в страны СНГ, Общество в лице АО "ЦДУ ЕЭС России" обладает достаточным техническим и правовым потенциалом для работы и со странами дальнего зарубежья, при этом услуги посреднических фирм можно исключить.

В 1995-1996 годах Общество наряду с финансированием объектов строительства и реконструкции проводило определенную работу по контролю за их исполнением со стороны зарубежных фирм. Обеспечивался оперативный контроль за выполнением подписанного в июне 1993 г. контракта на строительство Северо-Западной ТЭЦ с ПГУ мощностью 450 МВт в г. Санкт-Петербурге международным консорциумом РАО "ЕЭС России", ВО "Технопромэкспорт", "Сименс", ИВО и "Полар". Однако строительство станции идет с отставанием от графика из-за недостаточного поступления средств. В 1992-1993 гг. финансирование составляло

82,9% от потребности, в 1994 г. - 18,8%, в 1995 г. - 34,3%, в 1996 г. - 14,2 процента.

С начала строительства станции, по состоянию на 1 августа 1997г., израсходовано 269,96 млн долл. США, из них 159,9 млн долл. США - за счет продажи электроэнергии в Финляндию. Потребность средств для строительства 1-ой очереди составляет 494,32 млн долл. США, в том числе для окончания строительства и ввода в эксплуатацию 1-го блока - 318 млн долл. США.

Между АО "Ленэнерго" и фирмой "АББ" подписан контракт на поставку газотурбинной установки ГТ-8Ц. Стоимость контракта составляет 21 млн 510 тыс. долл. США, или 36 млн 804 тыс. немецких марок. Однако и здесь работы ведутся с отставанием. Ввод в эксплуатацию энергоустановки намечен на конец 1997 года вместо ранее планировавшегося 1996 года. В рамках реализации контракта на реконструкцию Дзержинской ТЭЦ АО "Нижегородэнерго", подписанного в марте 1994 г., на ТЭЦ был закончен демонтаж старого оборудования. Обеспечена поставка новой газовой турбины 150 МВт V94.2 Сименс-КВУ и генератора, включая их установку на фундаменты. Из-за недостаточного финансирования задерживается монтаж нового оборудования энергоблока № 2, новой газовой турбины 150 МВт (ГТ V94.2) Сименс-КВУ и турбогенератора АО "Электросила".

В июле 1997 г. Обществом получен кредит Дойче Банка в размере 200 млн долл. США (около 1150 млрд руб.), который распределен по нескольким объектам, в том числе: (в млрд руб.) Выборгский преобразовательный комплекс АО "Ленэнерго" - 200, Ирганайская ГЭС АО "Чиркейгэсстрой" - 70, ВЛ 1150кв Барнаул-Итат Зап.-Сибирское предприятие МЭС - 30, Усть-Среднеканская ГЭС (АО "Кольмаэнерго") - 100, Курейская ГЭС АО "Курейгэсстрой" - 15 и др.

Осуществляется международное научно-техническое сотрудничество с инофирмами по совместному производству газовых турбин и электротехнического оборудования, по интеграции энергосистем заинтересованных европейских стран и России на основе создания электропередачи "Восток-Запад" большой мощности, электросвязей энергосистем стран Балтийского кольца с увеличением мощности Выборгского выпрямительно-преобразовательного комплекса (ВПК) и развития электросвязей энергосистем стран Черноморского региона.

Между Обществом и компанией "РВЕ АГ" подписано соглашение о сотрудничестве в области энергетики и электрификации, в рамках которого проводились работы по информатике и организации бухгалтерского учета в АО "Мосэнерго", управления перетоками мощности и автоматизации энергосистем.

Развитие международных контактов с целью продвижения услуг и работ организаций Общества на рынки Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока сдерживается из-за ограниченности кредитных возможностей России, а также из-за невысокого уровня российских проектов по качеству исполнения проектно-технической документации, поставки современного технологического оборудования и средств АСУ ТП, комплексных инженеринговых работ по реализации проектов, включая сооружение энергообъектов на условиях "под ключ".

Обществом рассмотрены предложения от различных крупных компаний и банков об инвестировании развития и реконструкции российской электроэнергетики, а также по участию Общества в международном рынке ценных бумаг, разработке финансовых схем привлечения зарубежных инвестиций в Россию. Такие предложения представлены от ЭДФ (Франция), банков "Ферст Бостон", "Мэрилл Линч", "Соломон Бразерс" (США), фирм "РВЕ-энерджи", "ПройссенЭлектра" (Германия), Международного и Европейского банков реконструкции и развития (МБРР и ЕБРР), банка "АБМ АМРО" (Голландия), Российского банка проектно-го финансирования (РБПФ).

В 1995-1996 годах Обществом были организованы международные выставки с участием более 100 российских организаций и 16 зарубежных фирм.

За границей прошли обучение управлению энергетикой в рыночных условиях 100 специалистов, в том числе в США - 72 человека и в Финляндии 28 человек.

Экспорт электроэнергии при наличии ее избытков считается в мире выгодной сферой деятельности энергосистем. В настоящее время самым крупным экспортером на Европейском континенте является Франция, поставляющая за рубеж до 70 млрд кВтч в год. Россия имеет сейчас значительные резервные мощности, электроэнергия от которых могла бы быть экспортирована.

Однако возможности экспорта ограничены из-за недостаточной пропускной способности линий электропередач на Востоке и необходимостью транзита электроэнергии в Европу через Украину и Молдавию. В настоящее время достигнута договоренность и подписано соответствующее соглашение с объединенной энергосистемой Европы об организации исследований и нормативных разработок по подготовке к синхронной работе линий Востока и Запада. Только после этого появится возможность продажи электроэнергии на долгосрочной основе в Венгрию, Югославию, Турцию и Грецию.

Важнейшей задачей является увеличение вставки постоянного тока на границе с Финляндией, в результате чего откроется возможность долгосрочных поставок в Скандинавские страны и Европу через Данию.

Большие избытки электроэнергии имеются в Сибири (до 20 млрд кВтч в год) и при наличии линий электропередачи она могла быть продана в Центральный Китай. Сооружение ЛЭП в Китай можно считать приоритетным направлением деятельности Общества.

Ряд стран СНГ (Казахстан, Грузия, Украина и Белоруссия) также нуждается в покупке электроэнергии из России. Значительно осложняет экспорт электроэнергии ситуация, связанная с тем, что стоимость собственной энергии в странах СНГ не превышает 1,5-2 цента/кВтч при цене ее на оптовом рынке России 2,6 цента/кВтч, а также низкая платежеспособность указанных стран.

Ценные бумаги

С целью проверки соблюдения порядка выпуска ценных бумаг, их размещения, хранения, а также начисления и выплаты дивидендов акционерам Общества осуществлена проверка Центрального Московского Депозитария. С октября 1994 года ведение и хранение реестра акционеров Общества осуществляет открытое акционерное общество "Центральный Московский Депозитарий" (в дальнейшем - Регистратор) в соответствии с Договором Д/р № 1 от 31 августа 1994 года. Установлено нарушение статьи 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах" и статьи 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" в части ведения реестра акционеров.

При количестве владельцев ценных бумаг свыше 500 держателем реестра акционеров в соответствии с названными законами должна быть независимая специализированная организация. Общество (при количестве акционеров 476857 на 1.01.97 г.) оставило за собой право обслуживания лицевых счетов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ГКИ), Российского фонда федерального имущества (РФФИ), региональных фондов имущества и работников аппарата Общества, т. е. является номинальным держателем акций вышеуказанных владельцев.

В связи с переоценкой основных фондов и увеличением в 307 раз уставного капитала Обществом совместно с Регистратором разработан и утвержден 16 октября 1995 года порядок распределения дополнительного выпуска акций. Определено, что Регистратор в трехдневный срок с момента открытия эмиссионного счета вносит в реестр записи, отражающие изменение количества акций на имя каждого зарегистрированного лица. На основании этого Регистратор в процессе размещения акций зачислил 19 октября 1995 г. на лицевой счет номинального держателя (Общества) 27 706 319 279 обыкновенных акций и 145 249 375 привилегированных акций.

Общество как номинальный держатель, получив с эмиссионного счета пропорционально перечисленное Регистратором количество акций, произвело их дальнейшее размещение с нарушением Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1995 г. № 960 "О выпуске дополнительных акций РАО "ЕЭС России", оставив по состоянию на 22 октября 1995 года неразмещенный остаток акций в количестве 3 338 901 524 штуки (7,8% от уставного капитала). В последующем эти акции были переданы для продажи на специализированном аукционе.

В отчете об итогах выпуска ценных бумаг Общество указало, что размещение ценных бумаг произведено в сроки с 16 по 21 октября 1995 года среди акционеров пропорционально долям и видам акций, зафиксированным на момент регистрации выпуска.

Однако фактическое размещение обыкновенных акций второго выпуска Общество закончило лишь 20 марта 1996 года, и факт продажи акций второго выпуска в отчете не отражен.

Данные по размещению акций Обществом как номинальным держателем приведены в таблице.

Размещение акций Обществом (как номинальным держателем) за период с 16 по 21 октября 1995 года						
	Всего		1-й выпуск		2-й выпуск	
	Кол-во акций	% к уставному капиталу	Кол-во акций	% к уставному капиталу	Кол-во акций	% к доб. капиталу
Кол-во выпущенных акций, всего	43116903368	100	139989946	100	42976913422	100
Кол-во акций, находящихся на хранении у номинального держателя (Общества)	27942290376	64,8	90721722	64,8	27851568654	64,8
Из них принадлежит государству	24440183964	56,7	90191836	64,4	24349992128	56,7
в том числе в распоряжении:						
ГКИ	22245531662	51,6	72238078	51,6	22173293584	51,6
РФФИ	2194071552	5,1	17373008	12,4	2176698544	5,1
территориальных фондов имущества	580750	0,001	580750	0,4	-	-
работников Общества	163204888	0,4	529886	0,4	162675002	0,4
Неразмещенный остаток	3338901524	7,8	-	-	3338901524	7,8

Из приведенных данных видно, что при размещении дополнительного выпуска акций доля пакета акций, закрепленных в государственной собственности (ГКИ), сохранена на уровне 51,6% от уставного капитала. В то же время в распоряжение РФФИ акции второго выпуска переданы в количестве, составляющем лишь 5,1% от уставного капитала Общества вместо 12,4 процента. Кроме того, акции второго выпуска не были размещены по территориальным фондам имущества.

Анализируя список держателей акций Общества за период с 1996 года, можно отметить увеличение в уставном капитале доли акций, находящихся во владении иностранных юридических лиц (нерезидентов).

Так, на 1 февраля 1996 года у нерезидентов находилось 5 361 328 376 акций, что составляет 12,4% от уставного капитала, на 1 января 1997 года - 11 927 878 001 акция (27,8%), на 1 июля 1997 года - 13 700 043 412 акций (31,8%). Это свидетельствует о привлекательности акций Общества для иностранных инвесторов, кото-

рые положительно оценивают потенциальные возможности Общества и ЕЭС России в целом.

Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 336 "О мерах по развитию рынка ценных бумаг в Российской Федерации" Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку поручалось разработать и утвердить до 25 апреля 1995 года порядок участия нерезидентов в приобретении ценных бумаг российских предприятий (эмитентов). Однако на момент проверки такой порядок не был утвержден.

Начисление и выплата дивидендов акционерам осуществлялись в соответствии с действующим законодательством. Общая сумма начисленных дивидендов за 1995-1996 годы составила 431 млрд рублей. Дивиденды в сумме 250,9 млрд руб. в соответствии с п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1334 "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 "Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акцио-

нерные общества" остались в распоряжении Общества на развитие Единой энергетической системы России. Сумма дивидендов, выплачиваемых через Центральный Московский Депозитарий, составила: за 1995 год - 77,2 млрд руб., за 1996 год - 89,2 млрд рублей. Дивиденды за 1995-1996 годы в сумме 1,2 млрд руб. для акционеров, находящихся на обслуживании Общества как номинального держателя, начислялись Регистратором и выплачивались Обществом.

В результате проведенной проверки своевременности и полноты перечисления денежных средств для выплаты дивидендов выявлено, что Обществом нарушаются установленные сроки. Так, дивидендная ведомость за 1996 год на юридических и физических лиц передана Регистратором Обществу 30 июня 1997 года. Однако до настоящего времени денежные средства непосредственно от Общества для выплаты дивидендов акционерам за 1996 год не поступали, а поступившие от АО-энерго и других юридических лиц 25,9 млрд руб. в качестве взаимозачетов приняты Регистратором по распоряжению Общества (письмо Общества от 28.10.97 г. № 14-433). Для выплаты дивидендов за 1995 год Общество перечислило Регистратору лишь 2,6 млрд рублей (3,3% от общей суммы). Остальная сумма денежных средств - 77,6 млрд руб. (96,7%), поступивших на счет Регистратора от структурных подразделений Общества и других юридических лиц, засчитана в счет взаиморасчетов и принята Регистратором для выплаты дивидендов (на основании писем Общества и акта сверки расчетов).

По состоянию на 1 октября 1997 года дивиденды не выплачены: за 1995 год - в сумме 9,2 млрд руб. (12%), в том числе физическим лицам - 3,4 млрд руб., за 1996 год - 73,4 млрд руб. (82,3%), в том числе физическим лицам - 7,9 млрд рублей. При этом дивиденды, начисленные работникам аппарата Общества за 1995-1996 годы, своевременно перечислены бухгалтерией Общества (как номинального держателя) на соответствующие лицевые счета в банке.

По данным Регистратора, причинами невыплаты дивидендов, кроме несвоевременного поступления денежных средств от Общества, являются отсутствие или неточности имеющихся в реестре банковских реквизитов юридических и физических лиц из-за изменения системы адресации банковских переводов в октябре 1996 года и непредоставления акционерами Регистратору новых банковских реквизитов. Это приводит к невозможности перечисления или возврата денежных средств при выплате через банк или почтовым переводом. Кроме того, 80% суммы невыплаченных дивидендов, находящихся на счете Регистратора, приходятся на акционеров, изъявивших желание получать дивиденды наличными, но до настоящего времени не явившихся в кассу Регистратора.

Проверкой правильности отнесения Обществом затрат на выплату дивидендов установлено, что бухгалтерские проводки на все суммы дивидендов за 1995-1996 годы выполнены в соответствии с классификацией плана счетов. Налог на ценные бумаги за 1996 год в сумме 12,5 млрд руб. до настоящего времени Обществом не перечислен из-за наличия картотеки № 2 по расчетному счету 003467979 в Сбербанке России (платежное поручение № 811 от 20 июля 1997 г.).

Установлено, что начисленные на государственный пакет акций дивиденды остаются в распоряжении Общества, однако в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1334 направляются на развитие ЕЭС России не в полном объеме.

За 1995 год на государственный пакет акций начислено дивидендов 137,5 млрд руб., за 1996 год - 113,4 млрд рублей. Перечни проектно-изыскательских работ и строящихся энергетических объектов утверждены на заседаниях правления Общества (протоколы от 2.08.96 г. № 171пр/5 и от 16.06.97 г. № 213пр/3). Фактически профинансировано по этой статье затрат в 1995 году 131,9 млрд руб., в 1996 году - 79,4 млрд рублей.

Оплата производилась по мере готовности объектов. На стоимость введенных в эксплуатацию основных фондов увеличивался добавочный капитал, который отражался на балансовом счете № 87. Изменение (увеличение) уставного капитала производилось на основании решения общего собрания акционеров Общества 17 мая 1996 года. Распределение дополнительного пакета акций вторичной эмиссии производилось всем акционерам пропорционально имеющимся в их владении акциям на момент принятия указанного решения. При этом факт, что дивиденды, начисленные на государственный пакет акций, направлялись на развитие производственных мощностей Общества, а дивиденды, выплаченные другим акционерам (перечислялись на их счета или выплачивались наличными денежными средствами из кассы Общества или Депозитария), являлись их собственным доходом (использовались на личные цели), не учитывался. Таким образом, часть государственной собственности перешла во владение всех акционеров и государству нанесен реальный ущерб.

Правительству Российской Федерации необходимо разработать механизм реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1334 в части учета и использования дивидендов, начисляемых на государственный пакет акций в акционерных обществах.

Организация бухгалтерского учета

Проверка ведения бухгалтерского учета и учетной политики в Обществе показала, что отдел методологии и сводной отчетности Общества осущес-

ствлял свод бухгалтерской отчетности за 1995 год по трем направлениям:

1 свод - отчет Общества как одного юридического лица, который консолидирует бухгалтерскую отчетность подразделений и филиалов РАО (региональных ОЭС, служб энерготехнадзора, электросетьсервиса, Нижегородской и Саратовской ГЭС, Зарамагской ГЭС, Харанорской ГРЭС, "Курейгэсстрой", типографии, трех пансионатов и др.);

2 свод - объединял первый свод и бухгалтерскую отчетность дочерних акционерных обществ с долей участия Общества в их уставном капитале свыше 51%;

3 свод - объединял второй свод и бухгалтерскую отчетность дочерних акционерных обществ с долей акций, принадлежащих Обществу, до 51% и зависимых акционерных обществ с участием Общества в их уставном капитале до 25 процентов.

По итогам работы за 1996 год бухгалтерская отчетность сводилась уже только по двум направлениям: первый свод сохранил свое значение с 1995 года, второй свод объединил первый свод и все дочерние и зависимые акционерные общества по отрасли "Энергетика", т. е. второй свод за 1996 год консолидировал второй и третий свод по методике 1995 года. Финансовые показатели по первому своду утверждаются ежегодно на общем собрании акционеров Общества, бухгалтерская отчетность по второму своду ежеквартально представляется в Минтопэнерго России.

Кроме того, Общество ведет сводную отчетность по прочим видам деятельности: научно-исследовательской, проектной, торговой, снабженческо-сбытовой, подрядной и сельскохозяйственной.

При анализе финансово-хозяйственной деятельности Общества использовались данные бухгалтерской отчетности первого и третьего свода за 1995 год, а также первого и второго свода за 1996 год.

Учетная политика утверждена Президентом Общества 26 марта 1993 года. В дальнейшем приказами от 10 января 1994 г. № 3а, от 12 января 1995 г. № 7 и указанием от 23 января 1996 г. вносились изменения и дополнения в ранее действовавшую учетную политику с учетом конкретных условий хозяйствования.

Все филиалы, а также дочерние и зависимые акционерные общества ведут отдельный и законченный бухгалтерские балансы, являются налогоплательщиками и в соответствии с законодательством несут ответственность за своевременные, полные расчеты с бюджетами всех уровней и по всем видам налогов с предприятий.

При проверке обнаружены некоторые особенности ведения бухгалтерского учета в Обществе.

В частности, на отдельный внутренний баланс выделяется деятельность: Дирекции производственно-хозяйственных служб, Департамента техническо-

го перевооружения, ремонта и машиностроения, Департамента науки и техники, в штатах которых имеются бухгалтерские службы. Указанные департаменты представляют внутреннюю отчетность в отдел баланса, прибылей и убытков для консолидации в один отчет по Обществу как налогоплательщику.

Региональные энергетические системы Общества - ОЭС, являясь подразделениями Общества, также ведут бухгалтерский учет хозяйственных операций, выплаты заработной платы и других расходов, составляют внутреннюю бухгалтерскую отчетность по ОЭС, сводную отчетность, которая включает подразделения ОЭС, и тоже направляют в отдел сводной отчетности и методологии для составления сводного отчета по Обществу.

Как налогоплательщик Общество представляет в ГНИ № 5 г. Москвы бухгалтерский баланс без филиалов, а филиалы, как было отмечено выше, сдают законченную бухгалтерскую отчетность в ГНИ по месту своей регистрации (в регионах) и там же осуществляют платежи в бюджет по всем налогам.

Финансирование производственно-хозяйственной деятельности ОЭС в части выполнения ими уставных задач Общества осуществляется за счет абонентной платы в соответствии со сметами, утверждаемыми ежеквартально руководством Общества (после утверждения норматива абонентной платы ФЭК России). В смету расходов ОЭС включаются затраты, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг) в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 г. № 552 "Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли" и от 1 июля 1995 г. № 661 "О внесении изменений и дополнений в Положение о составе затрат по производству и реализации (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли", расходы из прибыли на производственное и социальное развитие и средства на уплату налогов только в местные бюджеты. ОЭС имеют текущие счета в банках по месту своего нахождения. С этих текущих счетов ОЭС уплачивают в местные бюджеты налоги, платежи во внебюджетные фонды по заработной плате и другие хозяйственные перечисления. Фактическое финансирование отделений производится в зависимости от поступления выручки от реализации продукции на территории данного ОЭС и общих результатов деятельности Общества с выделением средств, направляемых на эксплуатацию и ремонт сетей. Ежемесячно ОЭС представляют отчеты о фактических расходах по форме 5-з и авизо на общую сумму

фактических расходов с разбивкой по источникам их покрытия.

ОЭС ведут учет выручки, зачетов и платежей за услуги по абонентной плате и ежемесячно представляют в Общество внутривозвратную отчетность по формам:

- Отчет о выполнении плана от реализации - поступления выручки за отчетный месяц (ф. 2-РЭ);
- Отчет о расчетах с поставщиками за электрическую энергию, работы и услуги за отчетный месяц (ф. 3-РЭ);
- Отчет о наличии и движении денежных средств на субсчете по ОЭС за отчетный месяц (ф. 4-Э).

На основании бухгалтерских отчетов, представляемых ОЭС, Общество составляет сводную отчетность по объему абонентной платы, по поступившей выручке и зачетам абонентной платы и выверяет сводные данные по задолженности с поставщиками (кредиторами) и покупателями (дебиторами). Выручка за реализованную продукцию (абонентную плату) и результат от реализации отражаются в бухгалтерской отчетности Общества. В бухгалтерских отчетах по ОЭС указанные данные не отражаются.

В соответствии с принятой учетной политикой, исходя из условий хозяйствования и заключенных договоров, выручка от реализации продукции (абонентной платы), от реализации просроченной задолженности за электроэнергию за 1993-1994 годы и от оптимизации перетоков в Обществе определялась для налогообложения по мере поступления денежных средств на счета банков, а также по мере произведенных зачетов за материальные ресурсы, капитальное строительство и других. Расчеты за электроэнергию и мощность, произведенные в регионах между дефицитными и избыточными энергообъединениями, электростанциями и атомными станциями, учитываются в коммерческом центре АО "ЦДУ ЕЭС России" без отражения в объеме товарной и реализованной продукции Общества.

Бухгалтерский учет в Обществе ведется по мемориальной форме учета автоматизированным способом, при этом оно самостоятельно приспосабливает применяемые регистры бухгалтерского учета к специфике своей деятельности при соблюдении общих принципов, установленных Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 26 декабря 1994 г. № 170 (далее - Положение о бухгалтерском учете и отчетности).

Для внутреннего пользования разработан перечень пронумерованных пачек для обработки первичных документов, в том числе: № 900-901 - "Касса", № 902-903 - "Расчетный счет", № 904 - "Начисление заработной платы", № 918 - "Вклады в уставный капитал", № 921 - № 940 - "Реализация", № 941 - "Исправительная пачка по реализации",

№ 942 - "Исправительная пачка по прочим операциям" и другие пачки.

В связи с отсутствием незавершенного производства в Обществе (производство электроэнергии совпадает по времени с потреблением, т. е. одновременно) расходы на содержание исполнительного аппарата, хозяйственные расходы, начисление износа учитываются непосредственно на балансовом счете № 20 "Основное производство" в разрезе статей сметы на содержание исполнительного аппарата. Балансовые счета № 25 "Общепроизводственные расходы" и № 26 "Общехозяйственные расходы" не применяются.

Выборочная проверка показала, что записи в Главной книге соответствуют итоговым записям по счетам в разработанных таблицах, вспомогательных ведомостях данным первичных документов. Данные оборотных ведомостей совпадают с отчетными данными квартальных балансов. Остатки и обороты синтетических счетов (№ 01, 02, 06, 08, 10, 12, 20, 62, 64, 76 и др.) равны остаткам и оборотам аналитического учета, открытым в дополнение своего синтетического счета. Показатели различных форм учета и отчетности взаимосвязаны, преемственность балансов соблюдена.

В 1995 году в соответствии с приказом по Обществу от 22 сентября 1995 г. № 415 проводилась инвентаризация имущества, финансовых обязательств, оборудования и других ценностей Общества.

Переоценка основных средств Общества по состоянию на 1 января 1996 г. производилась согласно Положению о порядке проведения переоценки основных фондов предприятий и организаций. Результаты переоценки учтены при определении среднегодовой стоимости имущества. Переоценка основных фондов Общества по состоянию на 1 января 1997 г. будет производиться в течение 1997 года по результатам независимых экспертно-оценщиков фирмы "Эрнст энд Янг", что не противоречит нормативным документам.

Начисление амортизационных отчислений с 1 января 1996 года производилось с учетом проведенной переоценки в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1995 г. № 1148 "О переоценке основных фондов" и приказом Минфина России от 9 января 1996 г. "О порядке отражения в бухгалтерском учете и отчетности результатов переоценки основных фондов по состоянию на 1 января 1996 года". Выборочная проверка учета товарно-материальных ценностей показала, что материальные ресурсы отражались на балансовом счете № 10 "Материалы" с применением субсчетов ("Сырье и материалы", "Топливо", "Запчасти" и др.) по фактической цене приобретения и заготовления без применения балансового счета № 16 "Отклонения в стоимости материалов". Списание материальных ресурсов на себестоимость

осуществлялось по фактической цене закупок товарно-материальных ценностей, о чем не было оговорено в учетной политике Общества.

При выборочной проверке правильности отнесения расходов на себестоимость реализованной продукции нарушений налогового законодательства не установлено. Представительские расходы, расходы на обучение и командировочные расходы производились в пределах норм, установленных законодательством. В ходе документальной проверки деятельности ОЭС "Сибирьэнерго" Государственной налоговой инспекцией г. Красноярск (акт от 27 ноября 1996 г.) установлено, что по результатам работы за 1995 год занижен налог на прибыль на сумму 21,3 млн руб., транспортный налог - 0,3 млн руб., налог на нужды образовательных учреждений - 0,3 млн руб.

В ходе проверки установлено, что в период 1995-1996 годов Общество и его структурные подразделения обслуживались в 93 кредитно-финансовых учреждениях, в которых было открыто всего 138 рублевых счетов, из них: расчетных - 59, текущих - 18, субсчетов - 18, бюджетных - 8, ссудных - 13. Счета Общества по финансированию восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики были открыты в 4 коммерческих банках. Для проведения зачетов Общества с федеральным бюджетом были открыты счета "депо" в уполномоченных банках-депозитариях, по мере окончания зачетов счета закрывались.

Кроме того, в проверяемый период Общество производило платежи по всем видам своей деятельности в счет абонентной платы и взаиморасчетов через банковские счета, открытые АО "ЦДУ ЕЭС России".

Валютных счетов Общество в проверяемый период в коммерческих банках не имело. Однако в ходе данной проверки установлено, что по валютным счетам в коммерческих банках, открытых АО "ЦДУ ЕЭС России", проводились все валютные операции, связанные с деятельностью Общества. Данные счета были открыты в период 1995-1996 годов в Внешторгбанке России, Международном Московском банке, банке МЕНАТЕП, в "ТЭМБР-Банке", в "Мегаватт-банке". Через валютные счета были оплачены импортные контракты для закупки оборудования для подразделений Общества, расходы на заграничные командировки и оформление их, на прием иностранных делегаций, ежегодные взносы Российской Федерации в международные энергетические организации, оплата за изучение оптовых рынков европейских стран и США, за разработку основ функционирования ФОРЭМ в ЕЭС Российской Федерации, за исследования принципов организации рынков западноевропейских стран, а также прочие расходы деятельности Общества.

Из-за недостаточности денежных средств на расчетных счетах Общество имело картотеку № 2

по состоянию на 1 января 1996 г. в сумме 537,8 млрд руб. в коммерческом банке "Электробанк", по состоянию на 1 января 1997 г. - в коммерческом банке "ТЭМБР-Банк" в сумме 2240,8 млрд руб., по состоянию на 1 октября 1997 г. - в Сберегательном банке Российской Федерации в сумме 1930,4 млрд рублей.

В 1995-1996 годах в АКБ "Электробанк" был открыт расчетный счет №467445, по которому осуществлялось расчетно-кассовое обслуживание Общества в соответствии с Договором от 17 мая 1995 года. Однако взятые на себя обязательств банк выполнил не полностью. Установлено, что за период с января по май 1996 года с расчетного счета Общества банком были списаны средства в сумме 15,5 млрд рублей в уплату по НДС и спецналогу для перечисления на счет Государственной налоговой инспекции № 5 ЦАО г. Москвы. При этом АКБ "Электробанк" произвел перечисление указанных средств через субкорреспондентские счета, открытые в коммерческих банках "Ялосбанк", "Селектимпэкс" и "Эрасервисбанк". По сообщению налоговой инспекции (письмо от 28 июля 1996 года № 07/4515) указанные средства на расчетный счет ГНИ № 5 не поступали. Однако в соответствии с решением Арбитражного суда г. Москвы от 29 мая 1997 г., ответственности за непорочное перечисление в доходную часть федерального бюджета в виде НДС и спецналога от Общества в размере 15,5 млрд рублей не несет как само Общество, так и АКБ "Электробанк".

Кроме того, согласно исполнительному листу Арбитражного суда г. Москвы от 25 июня 1997 года по делу 23-158 на взыскание с АКБ "Электробанк" в пользу Общества штрафа за несвоевременное перечисление средств за период с 23 июня 1995 года по 4 февраля 1996 года, за банком числится задолженность в размере 9,3 млрд руб., не погашенная до настоящего времени.

В ходе проведения выборочной документальной проверки в коммерческих банках г. Москвы установлено, что счета Общества открыты в соответствии с действующим банковским законодательством, заключены договоры банковского счета на расчетное и кассовое обслуживание с присвоением балансового и лицевого счетов, с уведомлением налоговых органов, к банковским выпискам приложены все подтверждающие документы (платежные, инкассовые поручения, требования, мемориальные ордера банков и т. д.).

Однако установлено, что коммерческими банками не всегда соблюдался порядок открытия счетов. В частности, в "ТЭМБР-Банке" для перечисления заработной платы и других видов вознаграждения сотрудникам Общества и получения ими наличных денежных средств в банковских автоматах (банкоматах) с помощью пластиковых карт в период с 24 августа 1994 года по 20 сентября 1996 года использовался беспроцентный аккумулирующий счет

№ 904286 (балансовый счет 904 предназначен для учета средств прочих дебиторов и кредиторов банка). Затем для данных операций банком открывается балансовый счет № 713312, являющийся депозитным счетом для хранения средств до востребования на срок не более 30 дней, действующий и по настоящее время, хотя в соответствии с телеграммой Центрального банка России от 21.04.1994 г. в дополнение к письму Госбанка СССР от 21.12.1989 г. № 254 "План счетов бухгалтерского учета в коммерческих банках (кредитных учреждениях) Российской Федерации" банк обязан был открыть балансовый счет 717 "Средства юридических лиц, депонированные в банке для расчетов с использованием пластиковых карт". Аналогично и для сотрудников АО "ЦДУ ЕЭС России" банком был открыт депозитный счет № 713406 для перечисления заработной платы и других видов вознаграждения.

В результате проверки установлено, что Общество с 8 июля 1996 года осуществляло операции по основной деятельности через текущий счет № 700306 (балансовый счет 700 - счета общественных организаций) в коммерческом банке "Мегаватт-банк". Так, с данного счета произведено погашение банковского кредита за "Дагестан-гидроспецстрой" в 1996 году в сумме 3738,5 млн руб., а также уплачено процентов за пользование кредитом в сумме 453 млн руб., в 1997 году погашен кредит за дочерние общества на сумму 2200 млн руб. и уплачены проценты в сумме 2220,3 млн руб. Кроме того, на счет Центрального Московского Депозитария Общество в 1997 году перечислило средства для выплаты дивидендов акционерам за 1995 год в сумме 3607,7 млн руб. (из которых 1000 млн руб. направлены в соответствии с письмом Общества от 17.06.1997 г. № 06-3058 на погашение задолженности перед Депозитарием за оказание услуг по ведению и хранению реестра акционеров). С указанного счета Обществом также перечислено Депозитарию 432,5 млн руб. в счет оплаты за выполненные работы и услуги.

Банком нарушен порядок открытия счетов клиентам, так как, согласно Плану счетов бухгалтерского учета в коммерческих банках и кредитных учреждениях Российской Федерации, банк обязан был открыть акционерному обществу, каковым является Общество, расчетный счет (балансовый счет № 467) и не имел права открывать счет общественной организации (на балансовом счете № 700). В ходе проведения проверки счет № 700306 был закрыт.

По причине нехватки собственных оборотных средств Общество и дочерние АО привлекали заемные средства. В условиях платежного кризиса и запрета отключения потребителей за период с 1993 г. по 1996 г. происходило постепенное «вымывание» оборотных активов предприятий электроэнергетики. В результате этого удельный вес в их структуре баланса значительно снизился. В то же время отсутст-

вие денежных средств и увеличение доли взаиморасчетов при расчетах за энергию (до 60% в 1996 году) привело к росту кредиторской задолженности и необходимости долгосрочных заемных средств. Указанные причины оказали значительное влияние на снижение коэффициента текущей ликвидности и, в первую очередь, в дочерних организациях Общества. Следует отметить, что потенциальная финансовая устойчивость Общества и всей энергосистемы достаточно высока, так как собственные средства в процентах от валюты баланса находятся на уровне 90%, а заемные - 10%.

По данным сводной бухгалтерской отчетности за 1995 год получено заемных средств всего по энергетике на сумму 5618,3 млрд руб., в том числе долгосрочных и краткосрочных кредитов банков - 4894,6 млрд руб., из них Обществом - 97,2 млрд руб., или 2% от всей суммы банковских кредитов. В 1996 году привлечено заемных средств всего на сумму 9732 млрд руб. (в 2 раза больше, чем в 1995 году), в том числе кредитов банков - 8086,2 млрд руб., из них Обществом - 345,1 млрд руб., или 4,2%.

Общая задолженность по заемным средствам Общества и дочерних АО на 1 января 1997 г. составила 6369,8 млрд рублей. Следует отметить, что получение и гашение кредитных обязательств в 1995-1996 годах происходило в ряде случаев минуя расчетный счет (счет недоимщика), в отступление от требований ст. 2.1 Указа Президента Российской Федерации № 1006 от 23 мая 1994 г. "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и других обязательных платежей". Так, в АО "Красноярскэнерго" в 1995 году с такими нарушениями было погашено ссудных обязательств на сумму 170,5 млрд руб., в 1996 году - 194 млрд рублей.

При ведении бухгалтерского учета в дочерних акционерных обществах установлены нарушения Положения о бухгалтерском учете и отчетности, что отмечено в соответствующих актах проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации. В частности, выборочная проверка первичных документов к журналам-ордерам № 2, 4 показала, что к банковским выпискам по лицевому счету "Красноярскэнерго" приложены не все подтверждающие документы (платежные, инкассовые поручения, требования, мемориальные ордера банков и т. д.). Так, при банковской выписке от 1 апреля 1996 г. по ссудному счету, открытому в КБ "Стромкомбанк", отсутствуют два подтверждающих документа на сумму 1 млрд рублей.

Отмечены нарушения при возмещении расходов работникам по служебным командировкам в страны дальнего зарубежья. В нарушение ст. 24 Положения о бухгалтерском учете и отчетности значительное количество авансовых отчетов по заграничным командировкам (более 20%) в "Красноярскэнерго" за

1995 и 1996 годы принималось бухгалтерией к зачету и расходы относились на себестоимость без утверждения руководителем суммы затрат, включенных работником в авансовый отчет по командировочным расходам в иностранной валюте, и без подписи главного бухгалтера.

Выводы и предложения

Созданная структура управления энергетикой фактически воспроизводит прежнюю систему отраслевого управления, но на основе новых имущественных отношений. На первом этапе это остановило отрасль от развала, решило задачи производства и обеспечения объектов народного хозяйства и населения в энергоресурсах. Однако, как показала проверка, экономическая эффективность деятельности отрасли за проверяемый период снижалась, а система управления Обществом и критерии оценки его деятельности, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, требуют изменений.

1. Эффективность деятельности Общества жестко привязана к тарифам на электроэнергию, регулируемым Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации, уровень которых является достаточным для нормального функционирования и дальнейшего развития энергетики. Однако снижение объемов выработки энергоресурсов из-за общего спада промышленного производства и низкий уровень расчетов на потребительском и оптовом рынке энергии не позволяют полностью использовать эти возможности и обеспечить самофинансирование отрасли. Расчеты, проведенные Региональной энергетической комиссией Астраханской области, "Кузбассэнерго" и другими акционерными обществами, показали, что дальнейший рост цен и тарифов и несогласованность в ценообразовании в топливно-энергетическом комплексе могут привести к дисбалансу экономики регионов.

Минтопэнерго России, ФЭК России необходимо совместно с РАО "ЕЭС России", РАО «Газпром», АО «Росуголь», МПС России, субъектами Российской Федерации регулярно заключать соглашения, которыми вводить мораторий на цены и тарифы на энергоносители и энергоресурсы, железнодорожные перевозки, что будет стабилизировать экономическую обстановку в регионах и по России в целом.

2. Обращает на себя внимание опережающий рост тарифов за проверяемый период на электроэнергию и абонентную плату над инфляционным ростом цен в народном хозяйстве. Это говорит о затратном (без учета требований эффективности) принципе формирования тарифов на электроэнергию и абонентной платы, а также необоснованном создании льготных условий для развития Общества. Так, затраты на абонентную плату списываются на себестоимость по расчету, а не по факту, что приводит к завышению себестоимости. Задолженность по

абонентной плате на 1.01.97 г. составила за 1993-1996 гг. 4376,6 млрд руб., в том числе за 1993 г. - 15,7 млрд руб., за 1994 г. - 410 млрд руб., за 1995 г. - 699,5 млрд руб., за 1996 г. - 3251,4 млрд рублей. Погашение задолженности осуществляется без учета уровня инфляции и без начисления пени и штрафов, что обесценивает их и наносит прямой ущерб развитию энергетики России, так как более 70% этих средств заложено в инвестиционные фонды.

Принятая с 1995 года система оценки деятельности Общества по показателю абонентной платы за услуги по организации работы и развитию ЕЭС России, объемы которой относятся на себестоимость электроэнергии, не дает возможности оценить выполнение Обществом основных уставных обязанностей и, по мнению проверяющих, не должна применяться в качестве единственного оценочного показателя Общества.

3. Развитие энергетики каждого региона осуществлялось с учетом развития его промышленного потенциала в целом, и выделение 13 генерирующих станций в прямое подчинение Обществу (часть которых сдано в аренду), без согласования интересов производителей и потребителей электрической и тепловой энергии, сделало часть регионов искусственно энергодефицитными, привело к финансовым потерям.

Мингосимуществу России, Минтопэнерго России, ФЭК России совместно с субъектами Российской Федерации целесообразно пересмотреть данное решение с учетом экономических интересов как ЕЭС России в целом, так и каждого региона.

4. Механизм реализации Федерального оптового рынка электроэнергии и мощности (ФОРЭМ) недостаточно отработан. Отсутствует четкая договорная, правовая и финансовая ответственность всех участников ФОРЭМ, ФЭК России как регулятора тарифов, региональных энергетических комиссий и администраций субъектов Федерации. Законодательно, в подзаконных актах, в соглашениях центральной исполнительной власти с субъектами Российской Федерации должна быть четко определена сфера ответственности каждой стороны в вопросе развития электроэнергетики, регулирования тарифной политики, формирования оптового рынка.

Одновременно считаем целесообразным разработать и принять закон «Об основах ценообразования и тарифной политики в топливно-энергетическом комплексе России», внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

5. Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 1996 г. № 1129 "О дополнительных мерах по обеспечению промышленности и населения электрической и тепловой энергией в 1996-1997 годах" по открытию оптовыми потребителями-перепродавцами транзитных счетов для перечисле-

ния поступающих от абонентов денежных средств на расчетный счет энергосистем не выполняется, так как до настоящего времени Минтопэнерго России, Центральным банком Российской Федерации и ФЭК России не разработан порядок по открытию транзитных счетов.

Минтопэнерго России, ФЭК России необходимо ускорить разработку нормативного документа по открытию транзитных счетов.

6. Обществом ежегодно нарушается Закон о федеральном бюджете в части своевременности налоговых платежей и сборов в федеральный бюджет. Задолженность в бюджет на 1 января 1997 года по Обществу составила 918,4 млрд руб., по отрасли в целом 11310,3 млрд руб. и возросла по сравнению с задолженностью на 1 января 1996 года соответственно в 2,16 и 1,25 раза.

Обществу необходимо принять меры по ежегодному выполнению Федерального закона "О федеральном бюджете" по своевременности платежей в федеральный бюджет.

7. Учитывая, что более 50% задолженности за поставленную электроэнергию имеют бюджетные организации и предприятия, финансируемые из бюджетов различных уровней, министерствам и ведомствам России, Минфину России, администрациям субъектов Российской Федерации целесообразно предусматривать целевые средства на оплату энергии в составе смет на содержание бюджетных организаций.

8. Для замены выработавшего свой ресурс морально и физически устаревшего оборудования тепловых и гидравлических электростанций, составляющего более 40% от установленной мощности, требуется привлечение значительных инвестиций. Основным источником финансирования капитальных вложений в 1995-1996 годах являются амортизационные отчисления, часть прибыли, часть абонентной платы в виде инвестиционной составляющей, дивиденды от государственного пакета акций и др. Предусматриваемые средства государственной поддержки из бюджета Российской Федерации незначительны и финансируются не в полном объеме. Не выполняются 26 постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации и 6 Указов Президента Российской Федерации, касающихся реализации инвестиционных программ. При сохранении сложившихся тенденций Россия может стать единственной страной, где мощность выводимого оборудования превысит ввод новых мощностей.

Представляется целесообразным поручить Минэкономики России, Минфину России, Минтопэнерго России совместно с РАО "ЕЭС России" определить меры по обеспечению дальнейшего развития Общества и разработке механизма привлечения необходимых для этого инвестиционных средств.

9. При наличии значительных резервных мощностей в России экспорт электроэнергии с 1993 года сократился более чем в 3 раза.

Обществу необходимо разработать программу развития экспорта электроэнергии, уделив особое внимание восстановлению параллельной работы с энергосистемами стран-импортеров, сооружению дополнительных линий электропередач, предусмотрев также мероприятия по передаче функций поставщика электроэнергии на экспорт от посредников непосредственно Обществу.

10. Государственное регулирование деятельности Общества недостаточно и фактически ограничивается утверждением тарифов на энергоресурсы и подписанием контрактов с руководителями акционерных обществ, контрольный пакет акций которых принадлежит государству. Назначенные представители от федеральных органов исполнительной власти участия в работе Совета директоров практически не принимали и самоустранились от решения проблем Общества. Не осуществляется должного контроля за фактическим использованием дивидендов, начисленных на государственный пакет акций.

Целесообразно поручить Мингосимущество России и Минтопэнерго России организовать управление государственными пакетами акций с участием представителей федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации путем включения их в состав органов управления РАО "ЕЭС России".

11. Установлено нарушение статьи 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах" и статьи 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" в части ведения реестра акционеров. При количестве владельцев ценных бумаг свыше 500 держателем реестра акционеров в соответствии с названными законами должна быть независимая специализированная организация. Общество (при количестве акционеров 476857 на 1.01.97 г.) оставило за собой право обслуживания лицевых счетов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом (ГКИ), Российского фонда федерального имущества (РФФИ), региональных фондов имущества и работников аппарата Общества, т. е. является номинальным держателем акций вышеуказанных владельцев.

12. В отчете об итогах выпуска ценных бумаг Общество указало, что их размещение произведено в сроки с 16 по 21 октября 1995 года среди акционеров пропорционально долям и видам акций, зафиксированным на момент регистрации выпуска. Однако фактическое размещение обыкновенных акций второго выпуска Общество закончило лишь 20 марта 1996 года, и факт продажи акций второго выпуска в отчете не отражен. Таким образом, размещение дополнительного выпуска акций произведено Обществом с нарушением Указа Президента Рос-

сийской Федерации от 21 сентября 1995 г. № 960 "О выпуске дополнительных акций РАО "ЕЭС России".

13. Прослеживается тенденция увеличения в уставном капитале Общества доли акций, находящихся во владении иностранных юридических лиц. На 1 июля 1997 года у нерезидентов находилось 13700043412 акций (31,8%). При этом порядок участия нерезидентов в приобретении ценных бумаг российских эмитентов, который до 25 апреля 1995 года должна была разработать и утвердить в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 336 "О мерах по развитию рынка ценных бумаг в Российской Федерации" Федеральная комиссия по ценным бумагам, до настоящего времени не утвержден.

ФКЦБ России необходимо ускорить выполнение указанного постановления и осуществлять контроль за соблюдением порядка ведения реестра акционеров Общества, условий размещения ценных бумаг, а также достоверностью информации, представляемой Обществом в отчетах, в соответствии с Положением о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1009.

14. Нарушаются установленные сроки по своевременности и полноте перечисления денежных средств на выплату дивидендов. На момент проверки от Общества не поступили денежные средства

для выплаты дивидендов акционерам за 1996 год. Для выплаты дивидендов за 1995 г. Общество перечислило Регистратору лишь 2,6 млрд руб. (3,3% от общей суммы). Остальная сумма денежных средств - 77,6 млрд руб. (96,7%), поступивших на счет Регистратора от структурных подразделений Общества и других юридических лиц, принята Регистратором в счет взаиморасчетов. В то же время дивиденды, причитающиеся работникам аппарата Общества, перечислены на банковские счета полностью и своевременно.

15. В 1996 году 46,1% чистой прибыли Общества были направлены на выплату дивидендов. В условиях острого инвестиционного кризиса целесообразнее обеспечивать максимальное реинвестирование прибыли, что может быть легко достигнуто при голосовании контрольным пакетом акций Общества, принадлежащих государству. Следует отметить, что механизм учета прироста доли основных средств за счет использования дивидендов на государственный пакет акций отсутствует и по этой причине часть государственной собственности перешла во владение всех акционеров.

Правительству Российской Федерации необходимо разработать меры по реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1334 в части учета и использования дивидендов, начисляемых на государственный пакет акций в акционерных обществах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 мая 1998 года № 17(130) «О результатах тематической проверки достоверности отдельных отчетных документов Национального фонда спорта, Минфина России, КБ «Интурбанк» по вопросам законности и целесообразности выделения Минфином России валютных бюджетных ссуд, а также денежных средств на компенсацию таможенных платежей, их целевого использования и взаимоотношений федерального бюджета с НДС»:

Направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Министерство финансов Российской Федерации, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Включить в план работы Счетной палаты проведение в 1998 году проверки законности и целесообразности использования Госкомитетом по физкультуре и туризму Российской Федерации бюджетных средств, полученных в 1996 году по механизму взаимозачета, и выборочной проверки в АКБ «Автобанк» полноты сбора в федеральный бюджет средств в валюте и рублях в соответствии с Договором Минфина России от 31 декабря 1992 года о предоставлении Банку развития автомобильной промышленности права на взыскание бюджетных ссуд (в валюте и рублях).

Аудиторам Счетной палаты А. Г. Ножникову, П. В. Черноморду довести до средств массовой информации материалы по результатам указанной проверки.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки достоверности отдельных отчетных документов Минфина России, Национального фонда спорта и КБ «Интурбанк» по вопросам законности и целесообразности выделения Минфином России валютных и бюджетных ссуд, а также денежных средств на компенсацию таможенных платежей, их целевого использования и взаимоотношений федерального бюджета с НДС

В соответствии с планом работы Счетной палаты на 1997 год Направлениями по контролю за внешнеэкономической и международной деятельностью и контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку проведена тематическая проверка достоверности отдельных отчетных документов Национального фонда спорта, Минфина России, КБ «Интурбанк» по вопросам законности и целесообразности выделения Минфином России валютных и бюджетных ссуд, а также денежных средств на компенсацию таможенных платежей, их целевого использования и взаимоотношений федерального бюджета с НДС.

Решение о проведении данной проверки принято Коллегией Счетной палаты (протокол от 5 сентября 1997 года № 28(99) по обращению Министерства финансов Российской Федерации (письмо от 25 августа 1997 г. № 11-01-04/120).

В 1997 году Счетной палатой Российской Фе-

дерации были проведены: проверка использования Национальным фондом спорта на развитие физической культуры и спорта средств федерального бюджета (в том числе валютных), налоговых и таможенных льгот, компенсаций потерь, выделенных из федерального бюджета в связи с отменой таможенных льгот за 1995-1996 гг., и проверки Минфина России, касающиеся в том числе взаимоотношений федерального бюджета с Национальным фондом спорта.

Проверкой, проведенной в Национальном фонде спорта, было установлено:

- в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 года № 244 «О признании утратившими силу и об отмене решений Президента Российской Федерации в части предоставления таможенных льгот», а также Указа Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 226 «О мерах по укреплению финансовой дисципли-

плины при исполнении федерального бюджета” и Федерального закона “О федеральном бюджете на 1995 год” от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ был разработан и утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Б. Чубайсом 21 июля 1995 года “Порядок компенсации потерь, возникающих при отмене льгот по таможенным платежам при проведении внешнеторговых операций по контрактам спортивных организаций”, который позволил Минфину России незаконно продолжить практику предоставления НДС таможенных льгот, при этом реализация утвержденного Порядка привела к потерям федерального бюджета в размере 24157,2 млрд рублей;

- в 1995 году Минфин России неправомочно выделил НДС дополнительно к Порядку компенсации потерь на основании распоряжения Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации А. П. Вавилова (расходы не были предусмотрены Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1995 год”) 2130,4 млрд рублей, в том числе за счет таможенных платежей НДС, остающихся в доходе федерального бюджета согласно утвержденному Порядку (5%-25%) и перечисленных Минфином России на счет НДС заключительными оборотами за 1995 год - 1008,2 млрд рублей, и за счет прочих доходов от внешнеэкономической деятельности - 1122,2 млрд рублей;

- из общего объема бюджетных ссуд, предоставленных Минфином России за 1993-1995 годы в размере 87,7 млн долларов США и 99,8 млрд рублей, НДС неэффективно использовал 51,6 млн долларов США, в том числе в просроченную дебиторскую задолженность было отвлечено 29,4 млн долларов США и 8,5 млрд рублей; в ряде случаев не была обеспечена сохранность этих средств. При полной бесконтрольности со стороны Минфина России, бюджетные средства, выделенные НДС на закупку оборудования для проведения спортивных лотерей, использовались в обороте инофирм от одного до трех лет, тем самым НДС осуществлял их финансирование за счет бюджетных средств России;

- в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 года № 1484 “О порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета”, определяющего сроки пользования бюджетными валютными ссудами не превышающие одного финансового года, Минфином России устанавливались условиями кредитных соглашений сроки предоставления бюджетных ссуд на период от 4 до 5 лет;

- в декабре 1995 года без предварительного анализа финансового состояния НДС Минфином России подписано трехстороннее соглашение с КБ “Национальный кредит” и НДС, по условиям которого НДС передана задолженность в размере основного долга и начисленных процентов - 47,55 млн долларов США по бюджетной ссуде, предоставлен-

ной Минфином России коммерческому банку “Национальный кредит” на финансирование строительства жилищного комплекса “Самородинка”;

- по соглашению Минфина России с НДС, ГКФТ России и КБ “Интурбанк” (письмо от 20 декабря 1996 г. № 2978-96) в счет финансирования расходов на физическую культуру и спорт в 1996 году, предусмотренных федеральным бюджетом Госкомитету по физической культуре и туризму Российской Федерации, неправомочно произведен зачет по погашению задолженности НДС по бюджетным валютным ссудам в размере 29,6 млн долларов США (164,6 млрд рублей).

Материалы проверки Национального фонда спорта рассмотрены на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 июля 1997 г. № 24(95), по результатам информация направлена в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, а также представления в Госналогслужбу России и Минфин России.

В представлении Счетной палаты Российской Федерации Минфину России предлагалось взыскать с НДС в доход федерального бюджета средства, использованные не по целевому назначению, а также в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. № 810 “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы” привлечь к ответственности должностных лиц, допустивших указанные нарушения в результате ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей.

В письме от 25 августа 1997 г. № 11-01-04/120, подписанном Первым заместителем Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатьевым, указывалось, что “учитывая неоднозначные последствия, которые может вызвать выполнение представления Счетной палаты Российской Федерации, Минфин России считает целесообразным еще раз проверить отчетность НДС, имеющуюся в нашем распоряжении, и финансовые документы НДС на предмет их соответствия или ложности реальным затратам НДС и по результатам этой проверки принять решение о дальнейших действиях”.

Одновременно поручением Правительства Российской Федерации от 16 августа 1997 г. № ВЧ-П16-26368 Минфину России, ГКФТ России, Госналогслужбе России, ГКФТ России, МВЭС России и Минздраву России было предложено: “совместно рассмотреть и принять меры по устранению нарушений, выявленных Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки использования НДС средств из федерального бюджета. О результатах доложить Правительству Российской Федерации и проинформировать Счетную палату Российской Федерации”.

Согласно вышеуказанному поручению Пра-

вительства Российской Федерации в Счетную палату Российской Федерации было направлено заключение Минфина России (письмо от 26 сентября 1997 г. № 11-01-08/320 за подписью Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатъева), в копии - Правительству Российской Федерации, в котором признаны факты, указанные в материалах проверки НДС, но не нашли отражения меры по взысканию в доход федерального бюджета средств, использованных НДС не по целевому назначению, и возврату задолженности по бюджетным ссудам.

В 1997 году Счетной палатой Российской Федерации также проведены контрольные мероприятия в Минфине России, касающиеся в том числе взаимоотношений федерального бюджета и Национального фонда спорта:

- проверка законности и целесообразности выделения Минфином России средств из федерального бюджета на компенсацию таможенных платежей, возникших в связи с Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 года № 244, а также их целевого использования министерствами, ведомствами и организациями;

- проверка законности и целесообразности выделения Минфином России из федерального бюджета валютных ссуд, а также целевого использования денежных средств, полученных при реализации таможенных льгот министерствами, ведомствами и организациями.

Материалы проверок в Минфине России рассмотрены на заседаниях Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 июля 1997 г. № 26(97) и от 1 августа 1997 г. № 27(98), по результатам проверок была направлена информация Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, а также представления в Правительство Российской Федерации.

В представлениях, направленных Правительству Российской Федерации, предложено принять меры по устранению выявленных недостатков и нарушений действующего законодательства, внести изменения в отчет об исполнении федерального бюджета за 1995 год, увеличив его доходную и расходную части на сумму поступивших от НДС на счета Минфина России таможенных платежей и произведенных выплат - 32740,24 млрд рублей, а также взыскать с НДС в доход федерального бюджета незаконно списанные исправительными проводками со счетов Минфина России в КБ "Интурбанк" средства в размере 1385,3 млрд рублей.

Поручением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 1997 г. № ВЧ-П13-29272 Минфину России предложено "...обеспечить исправ-

ление выявленных недостатков и нарушений, о принятых мерах проинформировать Счетную палату Российской Федерации и Правительство Российской Федерации".

На основании поручения Правительства Российской Федерации от 14 сентября 1997 г. № ВЧ-П13-29272 Минфином России (письмо от 1 декабря 1997 г. № 01-10/11-4487 за подписью Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации С. М. Игнатъева) сообщено: "... для реализации "Порядка компенсации потерь, возникающих при отмене льгот по таможенным платежам при проведении внешнеторговых операций по контрактам спортивных организаций", ГУФК Минфина России были открыты отдельные лицевые субсчета (внебюджетные рублевые счета) на балансовом счете 141 "Текущий счет учреждений и организаций, состоящих на федеральном бюджете" и отдельные лицевые субсчета для проведения операций в иностранной валюте на балансовом счете 070 "Текущие счета в иностранной валюте". На балансовом счете 141 учитываются внебюджетные средства. В связи с этим поступившие суммы на отдельные лицевые субсчета данного балансового счета не подлежат отражению в отчетности по исполнению федерального бюджета. В соответствии с вышеназванным Порядком сумма, предназначенная к зачислению в доход федерального бюджета (1008,2 млрд рублей), отражена в годовом отчете об исполнении федерального бюджета за 1995 год. По вопросу правомерности взыскания с НДС в доход федерального бюджета таможенных платежей в сумме 1385,3 млрд рублей Минфин России сообщает, что ... ГУФК Минфина России в настоящее время проводит дополнительную проверку в КБ "Интурбанк".

Учитывая ответ Минфина России на представления Счетной палаты Российской Федерации, по поручению Коллегии Счетной палаты от 5 сентября 1997 г. (протокол № 28(99) в период с 15 сентября по ноябрь 1997 года включительно Счетной палатой Российской Федерации проведена совместно с Минфином России (декабрь 1997 года) проверка достоверности отдельных отчетных документов Минфина России, Национального фонда спорта и КБ "Интурбанк" по вопросам законности и целесообразности выделения Минфином России валютных и бюджетных ссуд, а также денежных средств на компенсацию таможенных платежей, их целевого использования и взаимоотношений федерального бюджета с НДС.

Указанной проверкой установлено, что нарушения, выявленные предыдущими проверками Счетной палаты Российской Федерации, подтверждены и уточнены:

- обороты по счетам Минфина России в КБ "Интурбанк", подлежащие отражению в отчете по исполнению федерального бюджета за 1995 год по доходной и расходной части, не только подтвердили

результаты предыдущих проверок Счетной палаты Российской Федерации, но и увеличили ее итоги на 26,22 млрд рублей, составив 32766,46 млрд рублей;

- потери федерального бюджета в 1995 году на выплату компенсаций таможенных платежей Национальному фонду спорта после отмены льгот по таможенным платежам составили в 1995 году всего - 26287,3 млрд рублей, в том числе за счет поступлений таможенных платежей НДС по Порядку компенсации потерь - 25165,1 млрд рублей и за счет прочих доходов федерального бюджета от внешнеэкономической деятельности - 1122,2 млрд рублей.

В феврале 1998 года Счетная палата Российской Федерации информирована (письмо от 6 февраля 1998 года № 3-00-02 за подписью Заместителя Министра финансов Российской Федерации А. В. Смирнова) о том, что по вопросу взыскания с НДС незаконно списанных со счетов Минфина России средств Управлением федерального казначейства по г. Москве проведена контрольная проверка, сумма ко взысканию с НДС уточнена, по результатам проверки Минфином России дано указание Главному управлению федерального казначейства о выставлении в трехдневный срок инкассового поручения на взыскание с НДС средств в размере 1525,43 млрд рублей.

Период ознакомления и подписания акта тематической проверки Счетной палаты Российской Федерации и справок по сверке расчетов по счетам Минфина России в КБ "Интурбанк", открытым под Порядок компенсации потерь, составил в Минфине России три месяца - с 11 ноября 1997 года по 13 февраля 1998 года.

Проведенной в Минфине России, Национальном фонде спорта и коммерческом банке "Интурбанк" проверкой установлено:

1. Порядок компенсации потерь, возникающих при отмене льгот по таможенным платежам при проведении внешнеторговых операций по контрактам спортивных организаций, утвержденный 21 июля 1997 года Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Б. Чубайсом, позволил продолжить практику предоставления НДС таможенных льгот и после их отмены согласно Указу Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 года № 244 "О признании утратившими силу и об отмене решений Президента Российской Федерации в части предоставления таможенных льгот".

2. Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 "Об основах налоговой системы Российской Федерации", Таможенным кодексом Российской Федерации и Законом Российской Федерации "О таможенном тарифе" установлено, что таможенные платежи, взимаемые с участников внешнеэкономической деятельности, являются федеральными налогами и вносятся в республиканский бюджет Российской Федерации. Перераспределение

таможенных платежей возможно только после их поступления в доход федерального бюджета.

Минфин России, неправомерно учитывая поступающие от НДС таможенные платежи в размере производимых под Порядок компенсации потерь выплат со счетов Минфина России в КБ "Интурбанк" как внебюджетные средства, допустил искажение отчета по исполнению федерального бюджета за 1995 год, занизив отчетные данные по доходам и расходам на 32766,465 млрд рублей (по данным ранее проведенной проверки - 32740,24 млрд рублей). Расходы федерального бюджета составили 32766,465 млрд рублей, в том числе:

- перечислено средств НДС в порядке компенсации потерь (потери федерального бюджета) - 24156,9 млрд рублей (по данным ранее проведенной проверки - 24157,2 млрд рублей);

- возвращено ошибочно начисленных по вине таможенных органов и излишне уплаченных НДС таможенных платежей 7405,586 млрд рублей;

- возвращено исправительными проводками банка 1203,97 млрд рублей.

3. В период действия Порядка компенсации потерь КБ "Интурбанк" выполнял требования, предусмотренные Порядком в части своевременного исполнения платежных поручений НДС и учета движения средств по счетам Минфина России и ГТК России, предоставления Минфину России оперативной отчетности и отчетов об объемах проведенных операций на 1-ое число каждого месяца, предоставления ГТК России по мере осуществления операций актов оплаты реестров грузовых таможенных деклараций.

Однако отсутствие контроля со стороны Минфина России и ГТК России за операциями, проводимыми по счетам, открытым в КБ "Интурбанк" под Порядок компенсации потерь, привело к тому, что при реализации Порядка:

- были нарушены сроки выплаты компенсаций потерь: при установленном сроке действия Порядка по ноябрь включительно выплаты компенсаций потерь осуществлялись по 30 декабря 1995 года и составили более 5943,74 млрд рублей - от 75% до 100% объема таможенных платежей, поступивших в декабре 1995 года (7924,99 млрд рублей);

- в нарушение установленного Порядком компенсации потерь режима счетов в декабре 1995 года по письмам НДС осуществлен возврат средств со счета НДС напрямую на счета Минфина России, минуя счета ГТК России, на общую сумму 1466,2 млрд рублей, полностью оставлено по просьбе НДС на счетах Минфина России таможенных платежей на общую сумму 125,7 млрд рублей;

- нарушался установленный Порядком компенсации потерь размер предоставляемых НДС компенсаций потерь: в декабре 1995 года со счетов Минфина России было списано по просьбе НДС в безакцептном порядке на счет НДС 1525,4 млрд

рублей с назначением платежа - 100% компенсация таможенных платежей по грузовым таможенным декларациям, оформленным в октябре-ноябре 1995 года, что не вызвало в дальнейшем возражений со стороны Минфина России;

4. В 1995 году дополнительно на компенсацию потерь НФС из федерального бюджета было незаконно выделено на основании распоряжения Первого заместителя Министра финансов Российской Федерации А. П. Вавилова (расходы не предусмотрены Законом "О федеральном бюджете на 1995 год" - потери федерального бюджета) 2130,4 млрд рублей (463,64 млн долларов США), в том числе за счет доходов от таможенных платежей НФС, оставшихся в федеральном бюджете согласно Порядку компенсации потерь (5%-25%) и неправомерно перечисленных Минфином России на счет НФС заключительными оборотами за 1995 год - 1008,2 млрд рублей;

5. В декабре 1996 года Минфином России неправомерно проведен взаимозачет по погашению задолженности НФС по бюджетным ссудам и процентам в счет бюджетного финансирования за 1996 год Госкомитета по физкультуре и туризму Российской Федерации в размере 164,58 млрд рублей (29,627 млн долларов).

6. При установлении НФС сроков пользования бюджетными ссудами Минфином России допускались нарушения Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1484 "О порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета". Сроки использования бюджетных ссуд выходят за пределы одного финансового года.

7. Отсутствие надлежащего контроля со стороны Минфина России за возвратом, уплатой процентов и целевым использованием НФС бюджетных ссуд привело к тому, что отчеты по использованию валютных ссуд принимались не по факту выполнения программ, под которые выделялись бюджетные средства, а по факту перечисления средств со счетов НФС на оплату контрактов, поэтому по данным на 1

октября 1997 года НФС было нерационально использовано более 48,9 млн долларов США государственных средств (по данным предыдущей проверки по состоянию на 1 января 1997 года - 51,6 млн долларов США); а потери федерального бюджета по просроченной задолженности по бюджетным ссудам и процентам за I полугодие 1997 года составили 8,768 млн долларов США.

По бюджетной ссуде, предоставленной КБ "Национальный кредит" на финансирование жилого комплекса "Самородинка" и переданной в декабре 1995 года в размере основного долга и процентов по ней - 47,55 млн долларов США согласно трехстороннему соглашению Минфина России, КБ "Национальный кредит" и НФС, Счетной палатой Российской Федерации проведена отдельная проверка, результаты рассмотрены на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации в феврале 1998 года, в Минфин России направлено представление, а материалы проверки - в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Выводы и предложения

Ранее направленные представления Счетной палаты Российской Федерации в Минфин России (от 8 августа 1997 г. № 12-00-08/308) и Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину (от 26 августа 1997 г. № 01-718/05) действительны и должны быть исполнены по уточненным данным проверок Счетной палаты Российской Федерации и Минфина России.

С учетом изложенного предлагается направить отчет по результатам проверки в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации для принятия мер по устранению недостатков и возмещению потерь федерального бюджета, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в порядке информации о подтверждении ранее установленных фактов.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

А. Г. НОЖНИКОВ

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

П. В. ЧЕРНОМОРД

К вопросу об участии высших контрольных органов в постприватизационном надзоре¹

1. Мировой опыт

В мировой практике контроль за осуществлением акционирования (корпоратизация)² и приватизации³, а также за деятельностью акционированных и приватизированных⁴ отраслей, предприятий, организаций и учреждений (далее - предприятия) осуществляется, как правило, в форме контроля за соответствием порядка приватизации действующему законодательству; эффективностью реализации государственных программ приватизации и отдельных приватизационных проектов; выполнением договорных обязательств, принятых сторонами при совершении сделок приватизации, и в форме государственного регулирования⁵ деятельности приватизиро-

¹ Понятие постприватизационного надзора включает в себя надзор за деятельностью органов исполнительной власти, юридических лиц различных организационно-правовых форм и форм собственности, реализующих или участвующих в реализации проектов приватизации, а также за деятельностью субъектов экономической деятельности, ранее находившихся в государственной собственности.

² Преобразование государственного предприятия в хозяйственное общество, которое остается собственностью государства, но функционирует в соответствии с законодательством об этих структурах. В отдельных случаях акционирование можно рассматривать как первый шаг процесса приватизации, однако эти понятия не адекватны. На начальной стадии госпредприятие преобразуется в акционерное общество, единственным собственником которой является государство (акционирование), а затем может следовать (или не следовать) продажа его акций частным лицам (приватизация).

³ Передача государственной собственности за плату или безвозмездно в собственность частных лиц или организаций. Приватизация может осуществляться с помощью разных методов и механизмов. В мировой практике наиболее распространенными считаются следующие: полная или частичная передача определенной части государственного имущества в частный сектор; передача или продажа части государственного предприятия или отдельных его функций частным лицам; совместное предпринимательство; договоры об управлении государственными предприятиями с частными лицами; аренда; передача частным лицам права на выпуск (продажу) продукции с использованием торговой марки государственного предприятия; коммерциализация государственной собственности; отказ от государственной собственности.

⁴ Далее в этой главе термины «акционирование» и «приватизация» для краткости будут объединены одним термином «приватизация».

⁵ Государственное регулирование экономики - воздействие государства на экономические объекты, процессы и

ванных объектов. В данной работе все эти понятия для краткости объединены термином "постприватизационный надзор". При этом подразумевается надзор, осуществляемый в основном после завершения определенного этапа или приватизационного проекта в целом. Учреждения и организации, осуществляющие постприватизационный надзор, в различных странах различны как по организационно-правовой форме, так и по видам собственности. Однако, поскольку эта работа проводится в общественных интересах, они или являются государственными, или находятся под государственным контролем. В ряде стран полагают целесообразным, чтобы эти учреждения и организации были независимы от правительства, т. е. от государственной исполнительной власти, осуществляющей приватизацию. Это придает контрольным действиям большую объективность и устраняет заинтересованность контролирующих органов в получении заранее заданного результата. Что касается методов и средств постприватизационного надзора, то они также многообразны как виды и разновидности способов и объектов приватизации.

1.1. Контроль за эффективностью реализации государственных программ и крупных проектов приватизации

Как правило, конечной целью приватизации является пополнение государственного бюджета.

Поэтому в первую очередь к содержанию постприватизационного надзора следует отнести контроль за достижением объявленных целей приватизации и влиянием приватизации на макроэкономические показатели. Это особенно актуально для стран Восточной Европы, где процессы приватизации наиболее масштабны. Но следует иметь в виду, что только за счет приватизации (в смысле изменения собственника) общий эффект макроэкономики измениться не может.

При оценке влияния приватизации на макроэкономику страны особое внимание следует обратить на:

- увеличение доходов бюджета от продажи государственной собственности, включая сокращение расходов на ее содержание, обслуживание и восстановление;
- обновление основных средств народного хозяйственного комплекса за счет частных инвестиций и капиталовложений;

участвующих в них лиц. Осуществляется в целях придания организованного характера и упорядочения действий экономических субъектов, обеспечения соблюдения законодательства, отстаивания и защиты государственных и общественных интересов. Государственное регулирование в широком смысле включает прогнозирование, планирование, финансирование, налогообложение, кредитование, администрирование, учет и контроль. Применяется как в централизованной, так и рыночной экономике.

- повышение эффективности деятельности приватизированного сектора экономики по удовлетворению общественных потребностей в товарах и услугах, в т. ч. за счет усиления рыночной конкуренции.

Не следует полагать, что приватизации всегда положительно влияет на экономику страны. По наблюдения Европейского банка реконструкции и развития, в ходе приватизации в Чешской республике, Польше и России произошло коренное изменение структуры собственности, но без заметного улучшения управления ею и поступления значительных дополнительных средств в соответствующие бюджеты. Наблюдается этот эффект в отдельных случаях и в ряде других стран.

Например, ревизии Контрольной палаты Голландии⁶ по оценке эффективности реализации проектов приватизации Пилотной службы Нидерландов, рыболовного порта Эймунден и авиатранспорта выявили отрицательное влияние их приватизации на состояние государственного бюджета.

Иногда в ходе постприватизационного надзора оценивается степень достижения стратегических целей, связанных, например, с участием в приватизации иностранных инвесторов. В этом случае учитывается не столько сиюминутный эффект от поступления определенного дополнительного дохода в бюджет, сколько расширение возможности доступа определенных товаров и услуг на иностранные рынки, обеспечение национальной экономики дополнительным импортным сырьем и энергоресурсами, расширение числа рабочих мест за счет размещения иностранных заказов и т. п.

Например, в результате приватизации с участием иностранных инвесторов получили доступ на внешние рынки ряд австрийских банков и Австрийская авиакомпания. Австрийское нефтеперерабатывающее предприятие OMV получило дополнительное импортное сырье, а национальному концерну Штейр-Даймлер-Пух это позволило значительно увеличить количество рабочих мест.

Но участие иностранных лиц не всегда положительно влияет на эффективность деятельности предприятий, приватизированных с их участием, как и экономику страны в целом. Так, к началу 1996 г. количество предприятий с иностранными инвестициями, созданных в процессе приватизации на территории СНГ, достигло 30 000, однако только половина из них осуществляла производственную деятельность. Наряду с этим предприятия с иностранными инвестициями не оказывают в настоящее время существенного влияния на внешнеэкономическую деятельность бывших союзных республик. Их доля экспорта в общем объеме экспорта этих стран колеблется от 1 до 7%, импорта - от 1 до 12%.

1.2. Контроль за выполнением обязательств, принятых по сделкам приватизации

Приватизация, как правило, сопровождается принятием сторонами определенных обязательств. К наиболее важным из них относятся обязательства по передаче права собственности и оплате объекта приобретения. Кроме того, акты по преобразованию государственной собственности в акционерную и условия сделок приватизации могут содержать иные обязательства с различными сроками исполнения. Это могут быть обязательства финансового характера, касающиеся вопросов инвестиций, охраны окружающей среды, производства и продажи определенных видов продукции, социальной защиты работников приватизированных предприятий. Иногда эти обязательства имеют длительный период исполнения или предполагается их поэтапное выполнение.

Акты акционирования и договора приватизации (далее - акты приватизации) обязательно должны предусматривать санкции за невыполнение обязательств, принятых сторонами. В их числе возмещение причиненного ущерба, неустойки, лишение налоговых и иных льгот и т. п., а иногда и расторжение сделки или отмену соответствующего акта.

Поэтому постприватизационный надзор включает в себя проверку не только наличия в актах приватизации взаимных обязательств и степени их выполнения, но и наличия санкций за невыполнение принятых обязательств, а также контроль за применением, в случае необходимости, предусмотренных санкций.

При контроле за содержанием актов приватизации особое внимание должно быть обращено на наличие в них как соответствующих санкций, так и механизмов, препятствующих нарушению взаимных обязательств (обязательств, препятствующих сокращению производства в целях устранения конкурентов; перемещению издержек между компаниями для уклонения от уплаты налогов; сокращению числа рабочих мест за счет единовременной оплаты согласия на это служащих приватизированного предприятия; необоснованному увеличению издержек и цен; потере контроля со стороны государства над отраслями, имеющими стратегическое значение для обеспечения безопасности страны, обеспечивающих обязательные поставки продукции и услуг, и т. п.), а также механизмов, обеспечивающих исчерпывающее их выполнение обеими сторонами.

Контроль за содержанием документов об акционировании и приватизации имеет смысл даже тогда, когда возможность их корректировки отсутствует (например, сделка, осуществленная с нарушением действующего законодательства, не может быть расторгнута за истечением срока исковой давности и т. п.). В таком случае эта работа полезна с позиций приобретения опыта для формирования подобных актов впоследствии.

⁶ Высший контрольный орган Нидерландов.

Надзор за выполнением принятых обязательств, как правило, проводится по следующим направлениям:

- мотивы и обоснованность обязательств, принятых на себя государством, особенно в части, касающейся финансовой помощи приватизированному предприятию или отрасли;
- выполнение государством своих обязательств по отношению к покупателю;
- выполнение покупателем или инвестором своих обязательств по отношению к государству.

Государство обычно принимает на себя обязательства по защите интересов производителя на соответствующем рынке товаров и услуг, предоставления различного рода льгот, дополнительных квот и прочего, а в ряде случаев и государственных дотаций для поддержки приватизированных предприятий на период их реорганизации и реструктуризации⁷ (постприватизационная поддержка).

Предприятия, со своей стороны, принимают обязательства, касающиеся осуществления единовременных и периодических платежей, обеспечения занятости работников, внесения инвестиций, соблюдения правил, действующих на соответствующем рынке, сохранения или расширения ассортимента специфических видов товаров и услуг, выполнения различных социальных программ и т. п.

Мировая практика свидетельствует, что контроль за выполнением подобных обязательств обычно осуществляют те органы государственной исполнительной власти, в чьей компетенции находятся соответствующие обязательства (финансовые обязательства - министерство финансов, инвестиции - государственные органы по прежней подведомственности предприятия, экологические - органы, обеспечивающие защиту окружающей среды и т. п.).

1.3. Государственное регулирование деятельности приватизированных предприятий

Под государственным регулированием деятельности приватизированных предприятий подразумевается введение государством особых условий,

⁷ Адаптация всех аспектов деятельности предприятия или отрасли к новым принципам организации экономики. Например, при переходе от централизованной государственной экономики к рыночной. Это поиск новых рынков сбыта, формирование рациональной структуры активов предприятия, обеспечивающее рентабельность производства и конкурентоспособность выпускаемой продукции. С позиций государства - это формирование рациональной структуры предприятий в отраслях, обеспечивающей занятость, поступления в бюджет и соблюдение национальных интересов. Основными задачами реструктуризации являются привлечение кредитных и инвестиционных ресурсов, поиск партнеров в бизнесе, расширение и укрупнение производства, внедрение новых технологий, диверсификация и демополизация производства, дробление имущественного комплекса на отдельные предприятия

требований или механизмов контроля для приватизированных предприятий в целях изменения их поведения или деятельности на рынке товаров и услуг (государственное регулирование). Обычно это применяется в случаях, когда предполагается, что без определенных мер сдерживания работа этих юридических лиц на рынке может противоречить интересам общества.

Вопросы регулирования особенно важны в приватизированных отраслях, составляющих основу экономической инфраструктуры государства⁸ и являющихся инструментами его внутренней политики⁹. Деятельность таких отраслей и предприятий, как правило, направлена на удовлетворение общественных потребностей¹⁰. Для государства важны не только финансовые показатели их деятельности (цены, тарифы), но надежность, бесперебойность и продолжительность работы. Почти всегда такие предприятия работают в условиях естественной монополии или рынка, где число участников ограничено¹¹. В частности, внедрение экономического регулирования приватизированных отраслей общественного пользования явилось одной из важнейших черт британской программы приватизации.

Осуществляя приватизацию таких предприятий, государство должно заранее предусмотреть систему контроля за их деятельностью, правила их поведения на рынке товаров и услуг, а также меры ответственности за нарушение таких правил. Обычно регулирование деятельности предприятий этого типа включает в себя определение степени выполнения ими государственных задач в соответствии выданной лицензии; степени удовлетворения потребностей населения в производимых ими товарах и услугах; ограничение цен, тарифов и их мониторинг.

В большинстве стран регулированию подвержены и приватизированные предприятия, так или иначе связанные своей деятельностью с государством. Например, предприятия, выполняющие установленные законом задачи государства (скажем, по реализации государственных социальных программ или функций); или привлеченные к участию в государственном материально-техническом снабжении; или использующие в своей деятельности государст-

⁸ Железные и шоссе дороги, энергетика, разного вида коммуникации, водоснабжение, очистные сооружения и т. п.

⁹ Независимо от организационно-правовой формы этих отраслей или предприятий и того, в чьей собственности они находятся.

¹⁰ В международной практике им присвоено название "коммунальные предприятия".

¹¹ В данной работе не рассматриваются вопросы регулирования деятельности госпредприятий, имеющих монопольное положение на рынке товаров и услуг или относящихся к сфере естественных монополий, хотя при осуществлении постприватизационного регулирования обычно используются те же способы и механизмы.

венную собственность; или получившие государственные субсидии, имеющие налоговые, таможенные или иные льготы и освобождения, предоставляемые за счет государственного бюджета и т. п.

Регулирование распространяет свое действие и на государственные учреждения подвергшиеся так называемой "псевдоприватизации", когда приватизируется не собственность, а производственные функции.

Например, в Великобритании государство остается собственником больницы или тюрьмы, а частные компании проводят всю необходимую работу и обеспечивают функционирование этих учреждений. Т. е. возникает определенная связь между собственностью, формально принадлежащей государству, и выполнением его задач другими юридическими лицами с вытекающей отсюда обязанностью государства по осуществлению контроля за такой деятельностью.

В Нидерландах "приватизируются" функции министерств¹². Создаются "агентства с сохранением полной ответственности министерства" или внеминистерские автономные структуры, выполняющие отдельные функции государственных органов исполнительной власти и действующие под их контролем. Надзор за эффективностью осуществления министерствами контроля за выполнением их бывших функций вновь созданными структурами возложен на Контрольную палату Голландии.

Необходимо учитывать, что содержание государственного регулирования деятельности приватизированных предприятий, с одной стороны, не включает в себя регулирование отношений, характерных для бизнеса в целом (правила техники безопасности, охраны здоровья и т. п.), с другой, это регулирование зачастую далеко выходит за рамки ограничения цен и прибылей приватизированного предприятия. В частности, оно может решать проблемы экологии, социальные задачи и пр.

Так, основной задачей системы государственного регулирования деятельности частных фирм, действующих в условиях естественных монополий на товарных рынках США, является необходимость защиты здоровья, безопасности и благосостояния граждан. Первым таким прецедентом в истории США было решение властей штата Иллинойс о регулировании цен и стандартов услуг зерноэлевато-

ров. Впоследствии в сферу регулирования были включены железные дороги, услуги телефонной связи, электро-, газо-, водоснабжение и канализация, строительство дорог и такси.

Иногда функции регулирования делегируют негосударственным организациям, но, как правило, полностью контролируемым государством.

2. Органы постприватизационного надзора и их полномочия

Функции постприватизационного надзора в разных странах осуществляют разные органы и на различном иерархическом уровне.

В одном случае надзор на уровне предприятий и отраслей осуществляют соответствующие органы государственной исполнительной власти или органы, специально для этого учрежденные государством, а полнота и добросовестность выполнения ими своих обязанностей подведомственна высшим контрольным органам (парламентский контроль).

Здесь уместно привести опыт Великобритании, где самыми крупными предприятиями по оказанию общественных услуг являются приватизированные предприятия по производству и распределению газа, предприятия водоснабжения, электроэнергетики и телекоммуникации. Все четыре отрасли характеризуются существенным монополизмом и доминированием немногих фирм. Система регулирования создана именно для защиты потребителей и потенциальных конкурентов от злоупотребления таким положением. Для этого в каждом из секторов учрежден надзорный орган - Бюро во главе с независимым от правительства генеральным директором, подотчетным лишь парламенту страны. В свою очередь контроль за эффективностью деятельности этих органов осуществляет Национальный контрольный орган¹³. В рамках проводимого контроля особое внимание уделяется деятельности этих органов, направленной на повышение качества предоставляемых потребителям товаров и услуг, разумной оптимизации интересов потребителей и производителей, включая работу по регулированию цен, и пр.

В большинстве штатов США существуют комиссии по государственному регулированию деятельности частных фирм в условиях естественной монополии. Эти комиссии работают на основании устава, утвержденного законодательным органом штата, где определены цели их деятельности, функции¹⁴, задачи и полномочия. Вопрос об отнесении

¹³ Высший контрольный орган Великобритании.

¹⁴ Основными их функциями являются сертификация и согласование вопросов доступа компаний на регулируемые рынки, включая техническое лицензирование на основе общегосударственных стандартов; принятие решений об изменении цен либо приостановке действующих тарифов; анализ финансового состояния компаний; определение стандартов обслуживания; рассмотрение споров по выставленным счетам и другим претензиям потреби-

¹² Эта работа проводится в рамках коалиционного соглашения между правительством и общественностью. Оно предусматривает повышение влияния общественности на работу правительства для повышения эффективности его деятельности в части предоставления услуг обществу. Первоначально правительство полагало, что приватизация части его функций повысит качество услуг и приблизит правительственные органы к пониманию общественных нужд. Однако в последнее время появляется все больше признаков того, что эта точка зрения оказалась ошибочной.

тех или иных видов деятельности к регулируемым решает законодательный орган, исходя из интересов защиты прав граждан. В 35 штатах члены комиссий назначаются губернатором и утверждаются в должности сенатом штата, в 15 остальных избираются на прямых выборах. Численность комиссий составляет в разных штатах от 3 до 7 чел. Работа комиссий и полномочия ее членов носят квазиправовой характер и направлены на обеспечение баланса интересов собственников (инвесторов) и тех, кто обеспечивает доходы компаний (покупателей)¹⁵. Комиссии штатов регулируют деятельность всех компаний, действующих на их территории, независимо от места регистрации и юридического адреса. Кроме собственно членов комиссий; полномочных принимать решения, существует их рабочий аппарат численностью от 50 чел. (штат Вайоминг) до 900 чел. (штаты Калифорния и Нью-Йорк).

На общегосударственном уровне в Соединенных Штатах регулирование осуществляют федеральные органы - Федеральная энергетическая комиссия (оптовая торговля и передача энергии на дальние расстояния, производство и конечное распределение энергии, оптовые продажи и распределение газа потребителям) и Федеральная комиссия по связи (технические стандарты дальней телефонной связи, радиосвязи и доступа к кабельным сетям). В области водоснабжения и канализации на федеральном уровне устанавливаются обязательные для всех компаний природоохранные нормы и нормы безопасности¹⁶.

В других странах государственное регулирование осуществляет непосредственно высший контрольный орган страны. Обычно ему вменяют эти функции в силу определенной коррумпированности органов исполнительной власти или при других обстоятельствах, не позволяющих правительственным учреждениям эффективно осуществлять эту работу.

Так, в Австрии все мероприятия по приватизации и последующей реструктуризации государственных предприятий подлежат контролю со стороны Учетной палаты¹⁷, включая установление соответствия порядка приватизации действующим нормам. В

ходе контрольных мероприятий проверяются обоснованность и целесообразность продажи государственной собственности, своевременность поступления средств, полученных от приватизации в бюджет; методы и обоснованность оценки продаваемого имущества; порядок подбора претендентов на покупку и обоснованность выбора покупателя; выбор и деятельность консультантов, их связи с покупателем и продавцом, обоснованность назначения гонораров; основание установления начальной и окончательной цены; источники происхождения средств покупателя, остаточный риск продавца и т. п. Серьезное внимание уделяется макроэкономическим аспектам продажи и вопросам охраны окружающей среды. Причем, согласно действующему законодательству этот контроль можно осуществлять только после совершения сделки приватизации¹⁸.

Однако этот пример в части ограничения полномочий Высшего контрольного органа постприватизационными функциями не является характерным. В большинстве стран высший контрольный орган может осуществлять контроль любого этапа приватизации, включая подготовительный,¹⁹ в режиме реального времени.

Контроль за обоснованностью предоставления правительствами дотаций и иных форм государственной поддержки²⁰ приватизированных структур, а также целесообразностью их использования осуществляют практически все высшие контрольные органы стран, где существует подобная практика. В частности, такой контроль осуществляют Учетная палата Австрии и Орган Генерального ревизора Норвегии²¹. В ходе контрольных мероприятий устанавливается также соответствие порядка предоставления дотации или иной постприватизационной поддержки требованиям Европейской Унии.

Как правило, объем и разнообразие полномочий высшего контрольного органа страны в части осуществления постприватизационного надзора пропорциональны массовости и темпам осуществления приватизационных мероприятий. Наиболее широкие функции и полномочия имеют высшие контрольные органы стран Восточной Европы, где процессы при-

телей; рассмотрение программ развития компаний, совершенствования их технической и технологической базы, оценка различных вариантов финансирования; участие в рассмотрении вопросов, касающихся деятельности комиссий в законодательных и судебных инстанциях.

¹⁵ Согласно уставу, основной задачей комиссии является "обеспечение безопасного, адекватного и справедливого уровня предоставления услуг по обоснованным ценам, а также возможности получения справедливого дохода на инвестиции в предприятия, предоставляющие соответствующие услуги широкому кругу потребителей".

¹⁶ Регулирование естественных монополий. Серия "Антимонопольное законодательство", Санкт-Петербург, 1995.

¹⁷ Высший контрольный орган Австрии.

¹⁸ Таким образом, постприватизационный надзор может включать в сферу своей деятельности контроль любых этапов приватизации, если он осуществляется после их завершения.

¹⁹ Примером может служить деятельность Контрольной палаты Нидерландов при приватизации рыболовного порта Эймунден. Предварительные оценки и рекомендации Палаты на начальной стадии приватизации позволили значительно повысить окончательную цену порта.

²⁰ Размеры такой поддержки, как правило, представляют значительные суммы. Например, во Франции в 1997 г. предполагалось выделить из государственного бюджета только частично приватизированному концерну "Томпсон" 11 млрд франков.

²¹ Высший контрольный орган Норвегии.

ватизации имеют массовый характер и, минимальные сроки реализации.

Во всех странах, осуществляющих приватизацию, вопросы постприватизационного надзора являются крайне актуальными и им уделяется особое внимание. Об этом, в частности, свидетельствует вопросник, разосланный в 1997 г. в высшие контрольные органы различных стран рабочей группой по аудиту приватизации ЕВРОСАИ²².

Согласно содержанию вопросника, ЕВРОСАИ интересовали максимально приватизированные и требующие государственного регулирования отрасли экономики: основные характеристики регулируемых компаний (стоимость активов, оборот, валовой доход и т. п.), а также эффективность работы этих отраслей после преобразования формы собственности; что собой представляет регулирующий орган (его состав, источники финансирования, сфера действия, подотчетность, независимость от правительства, правовые основания деятельности, пути разрешения споров и конфликтных ситуаций с регулируемыми организациями). Отдельно рассматриваются цели, поставленные перед регулирующим органом (выполнение приватизированными предприятиями обязательств по предоставлению жизненно важных услуг, обеспечение конкуренции, защита прав потребителей, обеспечение занятости населения, защита окружающей среды и пр.), и механизмы их реализации (лицензирование деятельности, ограничение цен, мониторинг цен, тарифов и стандартов услуг, контроль прибылей и инвестиций, защита прав работников отрасли, соблюдение экологических стандартов, надзор за антиконкурентным поведением, устранение барьеров для выхода на рынки и распространение конкуренции на новые рынки, утверждение кодексов работы регулируемых компаний, разрешение споров ими, рассмотрение жалоб потребителей). И наконец, ЕВРОСАИ интересуется вопросом о возможности контроля деятельности и документов регулирующих органов высшими органами парламентского контроля.

В совокупности это свидетельствует о том, какое важное значение придается международным сообществом вопросам контроля над приватизированными предприятиями и что ни одна страна в этом вопросе слепо не полагается на нежно любимую российскими приватизаторами "невидимую руку рынка".

Например, в Великобритании, где приватизация началась в 1979 г., деятельность Национального контрольного органа по надзору и регулированию отношений и проблем, возникающих после приватизации, воспринимается совершенно естественно. Такая необходимость возникает не только в связи с продажей государственного имущества, но и вслед-

²² EUROSAI - Европейская организация высших органов финансового контроля

ствие сложности реализации отдельных приватизационных проектов - например, общественных проектов, финансируемых из частных источников.

В последние годы из-за дефицита бюджетных средств правительство Великобритании все чаще использует возможности частного сектора для предоставления услуг, традиционно обеспечиваемых государством (разновидность приватизации государственных функций). Эта программа известна под названием "Частная финансовая инициатива". Она предусматривает создание, владение и эксплуатацию определенных объектов полностью за счет частных инвестиций, тогда как контроль за предоставлением общественных услуг этими предприятиями осуществляется государством.

Например, строительство моста или больницы с их последующей содержанием, эксплуатацией и получением доходов осуществляется частным владельцем. Он управляет капиталовложением и оказывает услуги общественному сектору. Что же касается качества и полноты удовлетворения потребителей в этих услугах, а также их стоимости, то здесь вступают в действие государственные регуляторы. При этом государство не просто устанавливает верхний уровень цен на услуги, но и контролирует норму прибыли частного владельца, величину его издержек, процесс ценообразования и т. п. Для осуществления контроля за отдачей и общественной пользой от реализации проектов программы "Частной финансовой инициативы" в Национальном контрольном органе создано специальное подразделение.

Значительное внимание вопросам постприватизационного контроля было уделено на семинаре, организованном Высшей контрольной палатой Польши и Контрольной судебной палатой Франции²³ в Варшаве в мае 1995 г. Отдельные заседания семинара были посвящены надзору за деятельностью органов, контролирующих работу приватизированных предприятий, а также контролю за выполнением сторонами обязательств, взятых при заключении сделок приватизации. Впоследствии материалы семинара были распространены и привлекли пристальное внимание участников Третьего конгресса ЕВРОСАИ, происходившего в Праге в мае 1996 г.

Как уже отмечалось, высшие контрольные органы многих стран осуществляют надзор не за приватизированными предприятиями, а за контролирующими эти предприятия министерствами, должностные лица которых введены в органы управления приватизированных предприятий в качестве представителей государства.

В частности, в Норвегии Орган Генерального ревизора надзирает за деятельностью министерств по управлению приватизированными предприятиями, хотя бы частично принадлежащими государству. За управление этими обществами отвечают соответ-

²³ Высшие контрольные органы Польши и Франции.

ствующие министры, представляющие государство на общих собраниях акционеров.

Составляющими надзора, осуществляемого Органом Генерального ревизора в Норвегии, являются:

- установление соответствия порядка организации и деятельности приватизированного предприятия действующим правовым нормам, в т. ч. представления им в установленном порядке годового и финансового отчетов;

- эффективность финансовой деятельности общества и его доходность для государства;

- эффективность деятельности соответствующего министра по представлению интересов государства в обществе и наличие соответствующей отчетности об этой деятельности.

В Великобритании при проведении приватизации руководствуются принципом минимального участия государства в деятельности бывших государственных предприятий²⁴. Поэтому при совершении сделок приватизации государство старается избежать взаимных обязательств сторон. В том же случае, когда они оказываются неизбежными, контроль за их исполнением возлагается на соответствующее министерство. В этой ситуации функции Национального контрольного органа Великобритании сводятся к надзору за добросовестным выполнением министерствами возложенных на них обязанностей по контролю за выполнением сторонами принятых обязательств.

Следует отметить, что в ряде стран действующим законодательством не предусмотрен прямой контроль государства за деятельностью приватизированных предприятий. В частности, с серьезными трудностями при проведении государственного инспектирования приватизированных предприятий столкнулась Контрольная судебная палата Италии²⁵. Правительство Италии подвергло сомнению ее полномочия в этой части. Хотя большая часть акций этих приватизированных предприятий находилась в государственной собственности, понадобилось решение Конституционного суда Италии, подтвердившего полномочия Контрольной судебной палаты на проверку их хозяйственной деятельности и законности самого порядка приватизации.

Иногда возникают и другие конфликтные ситуации, требующие вмешательства высшей судебной инстанции.

Акционерным обществом "Банк Австрия"²⁶ владеет структура, контроль за деятельностью кото-

рой находится в сфере компетенции Учетной палаты Австрии. Т. е. "Банк Австрия" не находится в сфере прямой компетенции Учетной палаты и поэтому отказал ей в возможности проверки его деятельности. Спор рассматривался в Конституционном суде Австрии, который в 1993 г. подтвердил контрольные полномочия Учетной палаты. Тем не менее Банк отказался выполнить решение Конституционного суда, и Парламент Австрии внес необходимые изменения в Конституцию страны. В результате осенью 1995 г. Учетная палата приступила к запланированной ревизии банка.

Подобные случаи, когда законодательство страны ограничивает возможности высших контрольных органов по осуществлению надзора за частными структурами, выполняющими общественно значимую деятельность или функции, обеспечивающие безопасность государства, являются сигналом парламентам этих стран о необходимости совершенствования действующих правовых норм. В частности, подобная задача в настоящее время стоит перед властными структурами Нидерландов.

Как полагают специалисты, расширение полномочий высших контрольных органов в этом направлении позволит государству не только более полно обеспечивать общественные потребности, но и исследовать самый актуальный вопрос в сфере преобразования форм собственности - какова регулирующая роль "невидимой руки рынка" и могут ли предприятия, действующие на рыночных принципах, лучше выполнять свои задачи и предоставлять заказчикам более качественный продукт, чем такие же предприятия государственного сектора.

3. Законодательные основы и субъекты осуществления постприватизационного надзора в России

Как уже отмечалось выше, в международной практике постприватизационный надзор осуществляется, как правило, в форме контроля за эффективностью реализации государственных программ приватизации (в т. ч. за достижением целей приватизации) и отдельных приватизационных проектов; за соответствием порядка приватизации действующему законодательству; за выполнением договорных обязательств, принятых сторонами при совершении сделок приватизации; в форме государственного регулирования деятельности приватизированных объектов.

Все эти составляющие постприватизационного надзора в России законодательно обеспечены, хотя и несколько фрагментарно.

²⁴ За исключением предприятий, удовлетворяющих необходимые общественные потребности.

²⁵ Высший контрольный орган Италии.

²⁶ АО "Банк Австрия" образовалось в результате слияния акционерного общества "Земский банк", большинство акций которого принадлежало государству с Центральной сберегательной кассой и акционерным обществом "Коммерческий банк".

3.1. Конституция Российской Федерации²⁷

Если заявленные цели приватизации не достигнуты, процесс приватизации осуществляется с грубейшими нарушениями законодательства и во вред общественным интересам, общество несет неоправданные потери материальных, природных и других ресурсов, то государство, и в первую очередь - его парламент, вправе ставить вопрос о возвращении приватизированного имущества прежнему собственнику (реституция). Такое право основывается на Конституции РФ, которая признает и равным образом защищает частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Эта норма главы "Основы конституционного строя" имеет приоритет перед главой "Права и свободы человека и гражданина", поскольку последняя распространяется только на частную собственность.

Однако, поскольку в Конституции России, в отличие от конституций других стран (например, часть 3 статьи 14 Конституции ФРГ), право национализации, позволяющее государству в целях общественного блага изымать различные объекты из частной собственности, не закреплено, следует руководствоваться упомянутыми ниже нормами нового закона о приватизации 1997 г. Тем более, что в России приватизация проведена в нарушение действующей Конституции.

Согласно ст. 71 Основного закона страны, федеральная собственность и управление ею, а также государственные банки, оборонное производство, федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь находятся в ведении Российской Федерации.

Формула "в ведении Российской Федерации находятся"²⁸ означает, что все сферы жизни общества, отрасли и подотрасли народного хозяйства и социально-культурной деятельности, технико-экономические системы, виды имущества, его объекты находятся под воздействием федеральной государственной власти, в распоряжении ее органов (например упоминаемые в этой статье федеральные банки, транспорт, энергетические системы, ядерная энергетика, военная техника, федеральная собственность). То есть, все функции государственного воздействия (нормативное регулирование, общее руководство, координация, текущее распорядительство, учет, контроль и т. д.) на объекты, перечисленные в этой статье, может осуществлять только Российская Федерация. Другими словами, Конституция не предоставляет права исполнительной власти проводить приватизацию в этих сферах экономики. Более того, согласно ст. 76, по предметам ведения Российской

Федерации принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории.

На практике предусмотренные Конституцией федеральные законы по указанным выше предметам ведения отсутствуют, а оборонное производство, федеральные энергетические системы, авиационный и водный транспорт, информация и связь приватизированы на основании указов Президента РФ, являющегося согласно ст. 80 гарантом Конституции страны. Однако предоставленное Президенту РФ право издавать указы в целях оперативного регулирования хода экономической реформы²⁹ отменено в декабре 1993 г. в связи с принятием Конституции Российской Федерации.

Статья 114 Конституция РФ возлагает на Правительство обязанность управления федеральной собственностью как одним из основных источников экономического и финансового благополучия общества. Разграничение федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности проводится на основе законодательства Российской Федерации. Правительство решает лишь основные вопросы управления промышленностью, предприятиями топливно-энергетического комплекса, связи, транспорта и др.

Согласно этой же статье Правительство осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами и указами Президента РФ. Однако и это положение до настоящего времени не предоставляет Правительству РФ полной свободы действий в вопросах распоряжения собственностью, находящейся в ведении Российской Федерации. Как отмечалось выше, оно получает это право только на основании федеральных законов, которые до настоящего времени не приняты. А единственный ранее действовавший в этой сфере Закон о приватизации 1991 г. не являлся федеральным.

В частности, Правительство РФ³⁰ не имело права делегировать федеральным органам исполнительной власти отсутствующие у него полномочия по распоряжению объектами федеральной собственности.

Что же касается Президента РФ, то Конституция не упоминает о его полномочиях в сфере владения, пользования и распоряжения федеральной собственностью. Предоставленное ему право издавать указы и распоряжения распространяется только на сферу полномочий, определенных главой 4 Консти-

²⁷ Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 г.

²⁸ Комментарий к Конституции РФ. Москва, «Юридическая литература», 1994 г., стр. 337.

²⁹ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.91 № 1831-1 "О правовом обеспечении экономической реформы", Указ Президента РФ от 07.10.93 № 1598 "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации".

³⁰ Постановление Правительства РФ от 10.02.94 № 96 "О делегировании полномочий Правительства РФ по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности".

туции страны. Другими словами, указы Президента страны в сфере приватизации федеральной собственности и других форм распоряжения и управления ею являются нелегитимными, не предусмотрены его полномочия в этой сфере и вновь принятым Законом о приватизации.

3.2. Закон о Правительстве Российской Федерации³¹

Положения ст. 114 Конституции РФ об осуществлении Правительством управления федеральной собственностью подтверждаются и развиваются в законе о Правительстве Российской Федерации. Статья 14 этого закона гласит, что Правительство осуществляет управление федеральной собственностью, а ст. 28 устанавливает, что на его заседаниях рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности и вопросы приобретения государством акций. Таким образом, Правительству предоставлено право только обсуждать проекты распоряжения федеральной собственностью, но не принимать решения по этому вопросу, право приобретения акций, но не их продажи.

Закон о Правительстве РФ, так же как Конституция, ни словом не упоминает о праве Правительства распоряжаться федеральной собственностью, в т. ч. проводить ее приватизацию, включая раскрепление и продажу пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности.

3.3. Закон о Счетной палате Российской Федерации³²

Согласно закону, одной из задач Счетной палаты РФ является определение эффективности и целесообразности использования федеральной собственности. В этих целях Счетной палате законом предписано осуществлять контроль за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения государственным имуществом, в т. ч. его продажи. При этом ее контрольные полномочия распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на предприятия, организации, любые финансово-кредитные учреждения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Таким образом, действующее законодательство предоставляет Счетной палате правовые основания для осуществления постприватизационного над-

зора в части контроля за эффективностью совершения сделок приватизации, поступлением в федеральный бюджет доходов от этих сделок, проверки деятельности приватизированных федеральных предприятий, а также установления законности порядка проведения сделок приватизации. Эти полномочия распространяются и на акционерные общества являющиеся правопреемниками федеральных предприятий.

Однако полномочия Счетной палаты этим не ограничиваются. Очевидно, что объем поступлений в бюджет от приватизации зависит от степени достижения ее целей и положительного влияния на макроэкономику страны. Эти цели были сформулированы во всех российских программах приватизации, начиная с 1991 г.³³, и включают в себя повышение эффективности деятельности предприятий и национальной экономики целом и содействие процессу стабилизации финансового положения в Российской Федерации.

Таким образом, в компетенции Счетной палаты также находится контроль за выполнением правительством страны целей российской приватизации, что также является одной из основных задач постприватизационного надзора.

3.4. Закон о федеральном бюджете³⁴

Контрольные права Счетной палаты в определенной мере расширены законами о федеральном бюджете 1997 и 1998 гг.

Согласно ст. 79 Закона о федеральном бюджете 1997 г., ей дополнительно предоставлено право координации деятельности по контролю за исполнением федерального бюджета, в т. ч. координация деятельности по контролю за исполнением доходов федерального бюджета от приватизации. Это значит, что ей предоставляется право получать информацию о всех этапах приватизации любого объекта федеральной собственности и давать указания всем уча-

³³ В обобщенном виде цели приватизации выглядят следующим образом:

- повышение эффективности деятельности предприятий и национальной экономики целом на основе проведения структурной перестройки экономики, развертывания послеприватизационной поддержки предприятий, создания конкурентной среды и развития фондового рынка;
- привлечение инвестиций в производство, в т. ч. иностранных;
- социальная защита населения и развитие объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации, а также защита прав частных собственников (акционеров);
- формирование широкого слоя частных собственников как экономической основы рыночных отношений;
- содействие процессу стабилизации финансового положения в Российской Федерации.

³⁴ Федеральные законы от 26.02.97 г. № 29-ФЗ "О федеральном бюджете на 1997 год" и от 26.03.98 г. № 42-ФЗ "О федеральном бюджете на 1998 год".

³¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.97 г. № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации".

³² Федеральный закон от 11.01.95 г. № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", ст. 2, 12, 18.

стникам этого процесса в целях достижения максимальной окончательной цены при его продаже на торгах.

Законом о федеральном бюджете 1998 г. Счетной палате по согласованию с Государственной Думой предоставлено право:

- разработки, утверждения и введения форм обязательной для участников бюджетного процесса финансовой отчетности, необходимой Счетной палате для контроля за исполнением федерального бюджета на 1998 г. (ст. 111).

- истребования у Министерства финансов оперативного представления копий платежных документов, регламентирующих операции со средствами федерального бюджета (ст. 112). При этом для обеспечения организационной и функциональной независимости Счетной палаты, в случае несвоевременного или неполного перечисления в установленные сроки средств, предназначенных на ее содержание, ей предоставлено право их безакцептного списания со счета Главного управления федерального казначейства (ст. 113).

3.5. Закон о приватизации 1991 г.³⁵

Согласно этому закону, который с определенными изменениями действовал до 1997 г., независимо от способа приватизации между продавцом и покупателем государственного имущества заключается договор, в котором, в числе прочего, указываются порядок передачи имущества, форма и сроки платежа, взаимные обязательства сторон по его дальнейшему использованию, условия, на которых имущество было продано, и другие условия, устанавливаемые по взаимному соглашению сторон. Таким образом, порядок оформления сделок приватизации в России отвечает международной практике.

При этом государство гарантирует соблюдение прав продавцов, покупателей, их представителей и посредников. Если приватизация осуществлялась с нарушением настоящего Закона, Госкомимущество России, его территориальные подразделения, органы прокуратуры возбуждают в суде иски о расторжении сделок и привлечении к ответственности виновных лиц. Эта запись подразумевает и защиту прав государства как продавца федеральной собственности.

Сделки приватизации признаются недействительными в случае грубого нарушения правил проведения торгов, утвержденных планов приватизации, использования покупателем незаконных средств платежа, наличия сговора между продавцом и покупателем о снижении цены покупки, предоставления покупателю незаконных льгот и преимуществ перед другими покупателями и т. п.

³⁵ Закон от 3.07.91 г. № 1531-1 "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР" (ст. 29, 30).

Что же касается споров о признании недействительными сделок приватизации, то суд или арбитражный суд обязан их рассматривать в по иску продавца, покупателя, посредника, прокурора, народного депутата любого уровня, Госкомимущества России, его территориальных подразделений, иных правомочных государственных органов в порядке и сроки, предусмотренные законодательством. В 1992 г. в Закон были внесены существенные изменения³⁶ в части независимого контроля за порядком приватизации. Дополнение, внесенное в 1992 г. к ст. 29 гласит: "Советы народных депутатов осуществляют контроль за процессом приватизации с точки зрения соответствия действующему законодательству". Это дополнение свидетельствует о том, что уже в 1992 г., менее чем через год после начала приватизации, законодательный орган страны уже располагал фактическим материалом о грубейших нарушениях законодательства в этой сфере и вводил новый механизм контроля. Однако этот механизм использован не был - в 1993 г. Советы народных депутатов были распущены Президентом.

Следует отметить и негативный аспект Закона. Согласно ему, необоснованный отказ от продажи государственного имущества наказывается штрафом в размере от 2 до 10% от начальной цены приватизируемого объекта. Это свидетельствует о насильственной тотальной приватизации государственной собственности, без учета ее значимости для различных аспектов деятельности государства, включая различные виды его безопасности. Т. е., закон регламентировал приватизацию как обязательную кампанию, не предполагающую исключений и не зависящую от экономической целесообразности и желания трудового коллектива.

3.6. Закон о приватизации 1997 г.³⁷

В новом законе уточнено и расширено количество обязательных положений договора о приватизации. В частности - инвестиционные и/или социальные условия, в соответствии с которыми указанное имущество приобретено покупателем, а также порядок подтверждения покупателем выполнения таких условий; способы обеспечения выполнения инвестиционных и/или социальных условий, в т. ч. гарантии их выполнения; порядок осуществления покупателем права владения и права пользования указанным имуществом до момента перехода к нему права собственности. Оговорено, что все обязательства покупателя в отношении объекта приватизации должны иметь сроки их выполнения, а также опре-

³⁶ Закон от 5.06.92 г. № 2930-1 "О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР".

³⁷ Федеральный закон от 21.07.97 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (ст. 29-31).

деляемую в соответствии с законодательством России стоимостную оценку.

Вызывает серьезные сомнения отсутствие в новом законе норм, позволяющих представительной власти и подотчетным ей структурам осуществлять контроль за соответствием порядка приватизации действующему законодательству. Если в прежнем законе (ст. 29) эта обязанность возлагалась на Советы народных депутатов, то в новом законе подобная запись отсутствует. С другой стороны, предоставление права возбуждения исков органам, осуществляющим и регулирующим процесс приватизации (Правительство РФ, Мингосимущество России и Российский фонд федерального имущества), не позволяет эффективно защитить интересы государства как бывшего собственника проданного имущества. Все это противоречит устоявшейся международной практике. Что же касается предоставления права возбуждения исков в суде по сделкам приватизации органам прокуратуры, то оно не может быть реализовано в силу отсутствия соответствующих полномочий в законе о прокуратуре³⁸.

Норма о нарушении положений законодательства о приватизации введена в основания признания сделок приватизации недействительными. Все это свидетельствует о желании законодателя усилить контроль за законностью приватизации и, главное, о наличии серьезных оснований для возникновения этого желания.

В целях расширения возможностей по пресечению нарушений законодательства при осуществлении приватизации в новом законе предусмотрено даже освобождение органов по управлению имуществом и продавцов имущества от уплаты государственной пошлины при обращении в суд по вопросу расторжения незаконных сделок приватизации.

Законом также предусмотрено, что договоры купли-продажи госимущества, не содержащие его стоимостной оценки, признаются ничтожными с момента их заключения и не влекут за собой право-

вые последствия. Также признаются ничтожными сделки, осуществленные способами приватизации, отличными от установленных законом.

Законом предусмотрено, что за нарушение законодательства о приватизации физические и юридические лица несут ответственность, а причиненные ими убытки подлежат возмещению в порядке, установленном законами Российской Федерации. Эта норма закона распространяется на Правительство, управляющее, согласно Конституции (ст. 114), государственной собственностью, Мингосимущество России, осуществляющее единую государственную политику в области приватизации³⁹, Российский фонд федерального имущества, определенный продавцом федеральной собственности и на их должностных лиц.

В заключение следует отметить, что реализация задач постприватизационного надзора в части контроля за соответствием порядка приватизации действующему законодательству, в частности, была затруднена и в силу отсутствия реестра регистрации сделок приватизации. Новым законом установлено, что все обязательства, возникшие по договорам купли-продажи госимущества до его вступления в силу, подлежат восстановлению в учете в течение двенадцати месяцев с момента его опубликования.

3.7. Гражданский кодекс Российской Федерации⁴⁰

Контрольная практика Счетной палаты свидетельствует, что совершаемые в ходе приватизации сделки, как правило, являются для государства убыточными. Эти убытки, согласно Гражданскому кодексу РФ (ГК РФ), могут выражаться не только в форме нанесения реального ущерба федеральному бюджету, утраты и повреждения имущества

³⁹ Согласно Федеральному закону от 21.07.97 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (ст. 7), Мингосимущество России координирует деятельность федеральных органов в области управления и распоряжения федеральной собственностью; издает в пределах своей компетенции акты, регулирующие процесс приватизации, осуществляет контроль за их выполнением; представляет Правительству РФ проект программы приватизации, организует и контролирует ее реализацию; осуществляет контроль за приватизацией федерального имущества; в соответствии со своей компетенцией принимает решения о приватизации федерального имущества и передает объекты приватизации продавцу; осуществляет преобразование государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, является их учредителем и осуществляет в них права акционера по акциям, находящимся в федеральной собственности; создает комиссии по приватизации федерального имущества; организует учет федерального имущества и ведение его реестра.

⁴⁰ Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30.11.94 г. № 52-ФЗ, ст. 15, 166-170.

³⁸ Федеральный закон от 17.01.92 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции от 17.11.95 г.

Согласно этому закону, в части контроля за соблюдением законодательства о собственности полномочия прокуратуры ограничены:

- надзором за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

(реальный ущерб), но и недополученных доходов (упущенная выгода).

Нормы ГК РФ позволяют органам, осуществляющим постприватизационный надзор, использовать институт признания сделок с федеральным имуществом недействительными. Как известно, недействительными являются сделки, не соответствующие законодательству; совершенные с целью, противной основам правопорядка и нравственности; мнимые, притворные сделки и т. п.

Одной из форм недействительных сделок являются ничтожные сделки. В частности, ничтожными являются сделки, не соответствующие требованиям закона или иных правовых актов. Ничтожная сделка является недействительной независимо от признания ее таковой судом. Любое заинтересованное лицо, в т. ч. суд по собственной инициативе, может предъявить требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки в течении 10 лет с начала ее исполнения.

Поэтому, если в результате контрольных мероприятий установлено, что сделка с федеральным имуществом не отвечает нормам закона и иных правовых актов, то требование о применении последствий ее недействительности может быть предъявлено в течении 10 лет с момента ее совершения. Из этого следует, что постприватизационный надзор может осуществляться в течении 10 лет со дня совершения любой сделки приватизации.

Более того, если судом установлено, что сделка с федеральной собственностью совершена с целью, заведомо противной основам правопорядка (например, умышленное причинение крупных убытков государству), то приватизируемое имущество возвращается обратно Российской Федерации, а все полученное федеральным бюджетом возврату не подлежит (ст. 169 ГК РФ). В процессе проведения контрольных мероприятий могут быть выявлены и другие виды ничтожных сделок - мнимые, притворные.

Что касается Счетной палаты, то эти положения ГК РФ позволяют ей, наряду с представлениями и предписаниями, использовать институт признания сделок недействительными, что значительно расширяет механизм реализации ее полномочий. Поскольку действующее законодательство предоставляет возможность расторжения неэффективных и нецелесообразных для национальной экономики сделок, то одной из задач Счетной палаты является их выявление. Другими словами, в задачу Счетной палаты входит не только контроль за исполнением Закона о федеральном бюджете в части поступления запланированных доходов от распоряжения и управления федеральным имуществом, но и воспрепятствование совершению и исполнению убыточных для государства сделок по его приватизации. При этом не следует забывать, что подобные сделки убыточны не только материально. Они могут сопровождаться

уменьшением экономической независимости и обороноспособности страны, ее международного престижа, морального состояния нации и т. п. Поэтому при принятии решений о приватизации федеральной собственности необходимо учитывать убытки не только согласно ГК РФ, но и те потери, которые несет государство как субъект, обеспечивающий всю совокупность интересов нации.

3.8. Закон об акционерных обществах⁴¹

Хотя процесс создания и деятельности акционерных обществ, преобразованных из государственных предприятий, в основном, регламентируется законодательством о приватизации, однако при осуществлении постприватизационного надзора следует учитывать и ряд положений закона об акционерных обществах. В частности - ст. 77 "Определение рыночной стоимости имущества", согласно которой в случае продажи имущества акционерного общества для определения его рыночной стоимости⁴² может быть привлечен независимый оценщик (аудитор). Привлечение независимого оценщика для определения рыночной стоимости имущества обязательно в случае выкупа обществом у акционеров, в т. ч. у государства, принадлежащих им акций в соответствии со ст. 77 этого же Закона. Если же владельцем акций общества является государство, обязательно также привлечение государственного финансового контрольного органа. В случае, если имуществом являются акции или иные ценные бумаги, котировки которых регулярно публикуются в печати, при определении их рыночной стоимости необходимо учитывать упомянутые котировки. Для определения рыночной стоимости обыкновенных акций общества дополнительно могут быть приняты во внимание размер чистых активов общества, цена, которую согласен уплатить за все обыкновенные акции общества покупатель, имеющий полную информацию об их совокупной стоимости, и другие факторы, которые сочтет важными лицо, определяющее рыночную стоимость имущества.

3.9. Закон о естественных монополиях⁴³

В ходе приватизации в России ряд государственных естественных монополий был преобразован в акционерные общества с сохранением их естественного монополизма. В их числе - РАО "ЕЭС Рос-

⁴¹ Федеральный закон от 26.12.95 г. № 208-ФЗ "Об акционерных обществах" в редакции от 13.06.96 г.

⁴² Рыночной стоимостью имущества, включая стоимость акций или иных ценных бумаг общества, является цена, по которой продавец, имеющий полную информацию о стоимости имущества и не обязанный его продавать, согласен был бы продать его, а покупатель, имеющий полную информацию о стоимости имущества и не обязанный его приобрести, согласен был бы приобрести.

⁴³ Федеральный закон от 17.08.95 г. №147-ФЗ "О естественных монополиях", ст. 5-7.

сии", включающее в себя весь электроэнергокомплекс страны, и РАО "Газпром", обеспечивающее добычу и транспортировку газа по всей России. Поэтому государственные регуляторы деятельности естественных монополий в данном случае можно рассматривать как государственное регулирование деятельности приватизированных предприятий на рынке товаров и услуг в рамках постприватизационного надзора.

Согласно действующему законодательству, для регулирования и контроля за деятельностью субъектов естественных монополий, в т. ч. и в форме акционерных обществ, образованных путем преобразования государственных отраслей, образуются специальные государственные органы исполнительной власти. Эти органы используют в своей деятельности различные механизмы, включая установление цен и тарифов или их предельный уровень, а также определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и установление минимального уровня их обеспечения.

Для того, чтобы субъекты естественных монополий не ущемляли интересы и права потребителей их товаров и услуг, Закон устанавливает, что органы регулирования при определенных условиях осуществляют контроль за:

- сделками, в результате которых они приобретают право собственности на основные средства, не предназначенные для регулируемого производства (реализации) своих товаров;

- инвестициями в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование;

- сделками, в результате которых хозяйствующий субъект приобретает право собственности либо владения или пользования частью основных средств субъекта естественной монополии, предназначенных для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование.

Закон также регулирует движение акций субъектов естественных монополий на вторичном рынке. Если в результате каких-либо сделок какое-либо лицо приобретает более 10% общего количества акций субъекта естественной монополии, оно обязано уведомить об этом соответствующий орган регулирования естественной монополии. Такую же обязанность несет субъект естественной монополии, приобретающий акции в уставном капитале другого хозяйствующего субъекта.

3.10. Закон о конкуренции⁴⁴

Закон о конкуренции и реализующий его положения Государственный антимонопольный комитет также могут рассматриваться в качестве субъек-

⁴⁴ Закон от 22.03.91г. № 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", ст. 2, 5, 6.

тов постприватизационного надзора, поскольку, помимо государственных, регулируют деятельность акционерных обществ и частных структур, преобразованных из государственных предприятий.

Антимонопольное законодательство распространяется на все отношения, предполагающие ограничение конкуренции или другие отрицательные последствия на рынках товаров и услуг в Российской Федерации (злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке, согласованные действия хозяйствующих субъектов по ограничению конкуренции, а также любые другие формы недобросовестной конкуренции).

3.11. Органы, регулирующие деятельность естественных монополистов на рынке товаров и услуг⁴⁵

К этим органам относятся Федеральная энергетическая комиссия, федеральные службы по регулированию естественных монополий в области связи, на транспорте и по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию.

- Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК России)⁴⁶ является федеральным органом исполнительной власти по регулированию тарифов естественных монополий в сферах:

- транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

- транспортировки газа по трубопроводам;

- услуг по передаче электрической и тепловой энергии.

Правительством РФ⁴⁷ утверждены правила рассмотрения ФЭК разногласий, связанных с государственным регулированием тарифов на электрическую и тепловую энергию и уплаты сбора за рассмотрение таких разногласий. Регламентирован порядок приема и рассмотрения заявлений о разногласиях от региональных энергетических комиссий, потребителей и поставщиков электрической и тепловой энергии (мощности). Рассмотрение заявлений включает в себя проведение экспертизы, составление за-

⁴⁵ Постановления Правительства РФ от 19.06.94 г. № 739 "Об утверждении положения о Федеральной энергетической комиссии", от 12.11.96 г. № 1343 "Об утверждении положения о Федеральной службе России по регулированию естественных монополий в области связи", от 19.09.97 г. № 1202 "Об утверждении положения о Федеральной службе России по регулированию естественных монополий на транспорте", от 8.09.97 г. № 1149 "Вопросы Федеральной службы России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию".

⁴⁶ Указ Президента РФ от 29.11.95 г. № 1194 "О Федеральной энергетической комиссии РФ" в ред. Указа Президента РФ от 9.07.97 г. № 710. Положение о Федеральной энергетической комиссии РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 13.08.96 г. № 960.

⁴⁷ Постановлением Правительства РФ от 15.09.97 г. № 1174.

ключения, проведение консультаций со сторонами и разработку проекта решения.

● Федеральная служба по регулированию естественных монополий в области связи (ФСЕМС России)⁴⁸ регулирует деятельность и обеспечивает контроль в области оказания услуг общедоступной электрической и почтовой связи. Основными функциями Службы являются:

- совершенствование конкурентных отношений и режима государственного регулирования в целях обеспечения роста экономической эффективности объектов связи и защиту прав потребителей их услуг;

- контроль за перекрестным субсидированием категорий и групп потребителей услуг связи;

- установление требований и правил учета затрат, обязательных для субъектов естественных монополий в области связи;

- ведение реестра субъектов естественных монополий в области связи, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль;

- разработка нормативно-правовой базы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий в области связи;

- установление цен (тарифов) или их предельного уровня, а также определение категорий потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию;

- рассмотрение разногласий между субъектами естественных монополий в области связи;

- контроль за инвестиционной политикой в части ее влияния на тарифы ее услуг;

- контроль за соблюдением условий договоров между субъектами и потребителями услуг;

- регулирование рынка услуг связи по вопросам ценообразования.

● Федеральная служба по регулированию естественных монополий на транспорте⁴⁹ регулирует деятельность в сферах железнодорожных перевозок и услуг транспортных терминалов, портов и аэропортов.

Основными функциями Службы являются:

- разработка нормативной базы по регулированию деятельности субъектов естественных монополий на транспорте и обеспечению равного доступа потребителей к транспортным услугам;

⁴⁸ Указ Президента РФ от 25.01.96 г. № 96 "О Федеральной службе РФ по регулированию естественных монополий в области связи". Положение о ФСЕМС России утверждено Постановлением Правительства РФ от 10.11.96 № 1343.

⁴⁹ Указ Президента РФ от 26.02.96 г. № 276 "О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте" в ред. Указа Президента РФ от 9.07.97 г. № 710. Положение о Службе утверждено постановлением Правительства РФ от 19.09.97 г. № 1202.

- установление цен и тарифов или использование иных методов регулирования и контроль за их соблюдением;

- предоставление скидок на услуги отдельным категориям потребителей;

- формирование и развитие рынка транспортных услуг;

- контроль за перекрестным субсидированием различных категорий потребителей услуг, разработка предложений по его прекращению;

- утверждение методик учета затрат;

- ведение реестра субъектов естественных монополий на транспорте, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль;

- контроль за инвестиционной политикой в части ее влияния на цены и тарифы на транспортные услуги;

- контроль за соблюдением договоров между субъектами естественных монополий на транспорте с потребителями услуг, а также ряд иных функций.

4. Осуществление и результативность постприватизационного надзора в Российской Федерации

Несмотря на наличие отдельных законодательных оснований и значительное количество органов, позволяющих контролировать процесс приватизации и деятельность приватизированных объектов государственной собственности, проведение этого контроля на практике трудно осуществимо.

Еще в начале 1996 г. в письме, направленном в адрес Государственной Думы по результатам проверки федеральных органов приватизации, Счетная палата отмечала, что действующая в стране нормативная база преобразования форм собственности сведена только к приватизации и процедурам банкротства, характеризуется внутренней противоречивостью, взаимоисключающими положениями, нарушением принципа верховенства закона. В практике приватизации нормы закона подменяются указами Президента РФ, а последние в свою очередь - инструкциями и положениями ведомственных органов исполнительной власти. Нормативная база приватизации не отвечает уровню производительных сил страны и задачам их дальнейшего развития.

Центральные аппараты Госкомимущества России (ГКИ), Российского фонда федерального имущества (РФФИ) и Федерального управления по делам несостоятельности (ФУДН) не обеспечивают достижения целей и решения задач преобразования форм собственности как важнейшего направления повышения эффективности экономики страны, не выполняют значительную часть своих функций, одновременно превышая свои полномочия на отдельных направлениях, действуют в условиях бесконтрольности и безответственности.

Многие нормативные и методические материалы межведомственного характера, а также затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан, издаваемые этими органами, не только произвольно и недопустимо расширительно трактуют акты высших органов законодательной и исполнительной власти, но и, вопреки требованиям действующего законодательства, не проходят правовую экспертизу и регистрацию в Минюсте России.

С грубыми нарушениями законодательства проведена чековая приватизация. Спектр внесудебных процедур, реализуемых ФУДН, значительно шире, чем предусмотрено Законом о несостоятельности.

Наряду с государственными, в регулировании и координации процесса приватизации участвует значительное количество смешанных и негосударственных организаций, в т. ч. финансируемых из-за рубежа: Общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации», АО «Федеральная фондовая корпорация», ООО «Международная инвестиционно-страховая компания», АОЗТ «Национальная фондовая биржа» и другие. Несмотря на то, что они действуют на территории России, государственный контроль за их деятельностью, как правило, отсутствует и, самое главное, не регулируется существующей правовой базой.

Не реализована фискальная цель приватизации. За период 1993 - 1996 гг. поступления от приватизации не стали устойчивым и значимым источником доходов бюджета, не оказали заметного влияния на финансовую стабилизацию и социальную поддержку населения. Не выполняются бюджетные задания по доходам от приватизации. По итогам 1995 г. скорректированное бюджетное задание по доходам от приватизации без залоговых аукционов выполнено на 5,98%, а первоначальное - на 3,26%.

Госкомимущество и Минфин России включают в состав доходов от приватизации доходы, полученные от залоговых аукционов, что неправомерно, поскольку эти средства подлежат возврату. Они увеличивают внутренний долг страны и должны быть отнесены в бюджете к группе государственных внутренних долгов.

Приватизация не достигла своих целей, не повлияла положительно на макроэкономику страны. Скорее наоборот, способствовала углублению экономического и финансового кризиса, стагнации промышленности, сельского хозяйства, резкому снижению защитных функций государства. Все это отмечалось как на начальном этапе приватизации в 1992 г., так и на этапе ее завершения в 1998 г.

Так, в постановлении Верховного Совета РФ в 1992 г.⁵⁰ отмечено, что процесс приватизации

свелся к переоформлению госсобственности без должного правового, финансово-экономического анализа и контроля за ее использованием. Она не оказала решающего воздействия на монополизацию экономики, создание условий для конкуренции, перевооружения и воспроизводства основных фондов, повышения заинтересованности работников в результатах своего труда. Многие акты Правительства по приватизации противоречат действующему законодательству. Комитеты по управлению имуществом предоставляют необоснованные льготы коллективам отдельных предприятий, что нарушает законные права и интересы других граждан и приводит к сокращению поступлений от приватизации в государственный бюджет.

В постановлении Госдумы 1998 г.⁵¹ указывается, что за 6 лет осуществления экономических реформ общий объем выпуска продукции промышленностью России сократился на 53% (в машиностроении - на 60%, электронной промышленности - на 90%, в легкой - на 80%). Существенный спад производства продолжается в железнодорожном, тракторном, сельхозмашиностроении, станкостроительной, инструментальной, лесной, деревообрабатывающей, мясной, молочной промышленности. Некоторые отрасли пришли в полный упадок. На ряде градообразующих предприятий производство остановлено, их работники оставлены без средств к существованию. Установленный международной практикой предельный критический показатель обеспечения армии новой техникой в России выполняется только на половину. Разрушена научно-производственная база страны: амортизация оборудования превысила 60%, выработка горно-транспортного оборудования - 50%, авиатехники - 70%. Число аварий в авиации возросло в 5 раз, других чрезвычайных ситуаций - в 9 раз. Спад производства в стране превысил 40%, после чего наступает деиндустриализация государства. Государственные ассигнования на науку снизились до 0,42% ВВП. Свыше 50% потребляемых продуктов питания в Россию импортируется. Производство электрической энергии, добыча газа и угля, грузооборот на транспорте продолжает снижаться. Особую тревогу вызывает захват иностранными фирмами контрольных пакетов акций ведущих российских предприятий оборонного комплекса и даже целых его отраслей. Американские и английские фирмы приобрели контрольные пакеты акций МАПО "МИГ", "ОКБ Сухой", "ОКБ им. А. С. Яковлева", "Авиакомплекс им. С. В. Илюшина", "ОКБ им. О. К. Антонова", производящих сложные комплексы и

ции государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г."

⁵¹ Постановление Государственной Думы от 20.03.98 г. № 2318-11 ГД "О преодолении кризиса в экономике Российской Федерации и о стратегии экономической безопасности государства".

⁵⁰ Постановление Верховного Совета РФ от 9.10.92 г. № 3608-1 "О ходе реализации госпрограммы приватизации

системы управления полетами летательных аппаратов. Германская фирма "Сименс" приобрела более 20% Калужского турбинного завода, производящего уникальное оборудование для атомных подводных лодок. Россия не только утрачивает право собственности на многие ведущие предприятия, но и теряет право управления их деятельностью в интересах государства. Критической величины достиг государственный долг: расходы на обслуживание только его внутренней части превышает объем налоговых поступлений в федеральный бюджет. На долю теневой экономики приходится почти 40% ВВП, и в ней занято более 9 млн граждан. Преступные группировки контролируют 40% частных предприятий, 60% государственных и 85% банков.

Сложившееся положение обусловлено не только бездействием органов, ответственных за постприватизационный надзор, но и, как уже отмечалось, определенным несовершенством действующего законодательства. Отдельные федеральные законы характеризуются определенной конфликтностью, содержат неопределенности и не всегда достаточны для эффективного правового регулирования создания и организации управления акционерными обществами, прежде всего образованными в процессе приватизации государственных предприятий. В частности, это ярко проявилось при проверке законности проведения внеочередного общего собрания акционеров РАО "ЕЭС России" 4 апреля 1998 года.

Так, ключевая норма закона об акционерных обществах в части разграничения его действия и применения правовых актов о приватизации в отношении акционерных обществ, образованных в ходе приватизации, не соответствует нормам Гражданского кодекса РФ.

Закон об акционерных обществах устанавливает, что особенности создания и правового положения акционерных обществ в ходе приватизации государственных и муниципальных предприятий определяются правовыми актами Российской Федерации о приватизации указанных предприятий.

Особенности правового положения этих акционерных обществ действуют с момента принятия решения о приватизации до момента отчуждения государством или муниципальным образованием 75% принадлежащих им акций в таком акционерном обществе, но не позднее окончания срока приватизации, определенного планом приватизации данного предприятия (п. 5 ст. 1).

Согласно ГК РФ, особенности правового положения акционерных обществ, образованных путем приватизации государственных и муниципальных предприятий, определяются также законами и иными правовыми актами о приватизации этих предприятий (п. 3 ст. 96), а особенности создания акционерных обществ при приватизации государственных и муниципальных предприятий определяются зако-

нами и иными правовыми актами о приватизации этих предприятий (п. 5 ст. 98).

В настоящее время процесс массовой приватизации завершен, а идея временного закрепления до 3 лет акций в собственности государства оказалась несостоятельной и привела к утрате Российской Федерацией значительной части экономического потенциала, необходимого для обеспечения ее независимости и безопасности, для самостоятельного развития экономики России. Наряду с этим контрольные или блокирующие свойства пакета акций, находящихся в государственной собственности, определяются не столько его абсолютной величиной, сколько соотношением с пакетами акций других акционеров или их групп. Необходимо также отказаться от практики регулирования процессов преобразования форм собственности указным правом и руководствоваться в этой сфере исключительно федеральными законами.

Поэтому целесообразно ч. 1 п. 5 ст. 1 Закона об акционерных обществах изложить в другой редакции, а ч. II п. 5 ст. 1 - изъять вообще. Что же касается учета специфических особенностей создания и правового положения определенного объекта стратегического назначения, то это следует осуществлять специальным федеральным законом о его приватизации.

Одновременно следует законодательно исключить возможность ликвидации или преобразования акционерного общества, часть акций которого принадлежит государству, в иную организационно-правовую форму юридического лица (например, общество с ограниченной ответственностью или производственный кооператив), предупредив этим нанесение возможного ущерба государству. В этих целях целесообразно дополнить соответствующими нормами статьи 15 и 21 Закона об акционерных обществах.

Это позволит законодательно закрепить справедливое положение указа Президента РФ № 1210⁵² о том, что открытые акционерные общества, акции которых находятся в государственной (муниципальной) собственности, не могут быть преобразованы в юридическое лицо иной организационно-правовой формы или участвовать в реорганизации, приводящей к созданию такого юридического лица.

В ст. 44 этого же Закона нечетко сформулировано понятие реестра акционеров, в котором "указываются сведения о каждом зарегистрированном лице (акционере или номинальном держателе акций), количестве и категориях (типах) акций, записанных на имя каждого зарегистрированного лица, иные сведения, предусмотренные правовыми актами Российской Федерации".

⁵² Указ Президента РФ от 18.08.96 г. № 1210 "О мерах по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера".

Согласно ст. 8 Закона о рынке ценных бумаг⁵³ реестр владельцев ценных бумаг (далее - реестр) - это часть системы ведения реестра, представляющая собой список зарегистрированных владельцев с указанием количества, номинальной стоимости и категории принадлежащих им именных ценных бумаг, составленный по состоянию на любую установленную дату и позволяющий идентифицировать этих владельцев, количество и категорию принадлежащих им ценных бумаг. При этом под системой ведения реестра владельцев ценных бумаг понимается совокупность данных, зафиксированных на бумажном носителе и/или с использованием электронной базы данных, обеспечивающая идентификацию зарегистрированных в системе ведения реестра номинальных держателей и владельцев ценных бумаг и учет их прав в отношении ценных бумаг, зарегистрированных на их имя, позволяющая получать и направлять информацию указанным лицам и составлять реестр владельцев ценных бумаг.

Норма ст. 44 о том, что в реестре акционеров указываются сведения и о номинальных держателях, которые, согласно Закону о рынке ценных бумаг, учитываются не в реестре, а в системе его ведения, порождает определенную неразбериху, а в ряде случаев приводит к серьезным нарушениям действующего законодательства.

Так, в связи с этой записью к внеочередному общему собранию акционеров РАО "ЕЭС России" реестродержатель представил организаторам его проведения не список акционеров на установленную дату, а список всех лиц, зарегистрированных в системе ведения реестра. В результате в выдвижении кандидатур в совет директоров общества и в голосовании на общем собрании приняли участие не только акционеры общества, как предусмотрено законом, но и номинальные держатели. Это ущемило права действительных акционеров Общества, действительность голосов которых оказалась размыта голосами значительного количества номинальных держателей.

Поэтому из ст. 44 Закона об акционерных обществах необходимо исключить упоминание о номинальных держателях, сосредоточив все нормы, регулирующие их правовое положение, в Законе о рынке ценных бумаг и дать определение понятия акционера, полное определение которого в действующем законодательстве отсутствует.

В новом Законе о приватизации недостаточно четко регламентирован институт представителей государства в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в государственной или муниципальной собственности. Неясны зависимость количества представителей государства в совете директоров общества от величины пакета акций, находящегося в государственной собственности

сти; основа, на которой они выполняют свои функции; в каком количестве акционерных обществ они могут осуществлять функции представителей государства; их ответственность за недобросовестное выполнение своей работы и т. п. Также исключительно законом, а не постановлением Правительства Российской Федерации, следует определить порядок согласования представителями государства с назначившим их органом проектов вносимых ими решений органов управления акционерных обществ и голосования по проектам, предложенным другими акционерами.

Последние годы практически все основные тенденции в стране определяются процессами преобразования форм собственности. Предоставление отдельным лицам возможности приватизации наиболее рентабельных и доходных объектов государственной собственности за символическую плату является основой развития взяточничества, коррупции в верхних эшелонах власти, организованной экономической преступности и формирования олигархических структур. Любые организации, расположенные на территории России, резиденты и нерезиденты, обязаны своей деятельностью обеспечивать интересы Российской Федерации и удовлетворять потребности народов, населяющих ее территорию. Поэтому заслуживает удивления свобода деятельности, предоставленная негосударственным коммерческими и некоммерческим организациям, и отсутствие законодательно предусмотренной возможности действительного контроля за их деятельностью со стороны правоохранительных и контрольных органов.

В частности, Закон о прокуратуре не предоставляет ее органам прямых полномочий по надзору за соблюдением федеральных законов, предусматривающих защиту экономических и иных интересов государства, в т. ч. как собственника и акционера, а также за хозяйственной деятельностью юридических лиц, образованных в ходе акционирования и приватизации государственной собственности. Этим законом также не предусмотрен надзор за выполнением негосударственными структурами федеральных законов, если они не нарушают прав и свобод граждан.

Наряду с этим прокуратура лишена права осуществлять надзор за законностью действий Правительства Российской Федерации и соответствием его актов федеральным законам, а также за их конфликтностью с действующим правовым полем. В результате в ряде случаев прокуратура вынуждена отклонять обращения Счетной палаты Российской Федерации о принятии мер по нарушениям законодательства, выявленным в ходе ее контрольных мероприятий.

5. Приватизация в России и ее возможные перспективы

Нарушение порядка приватизации федерального имущества, неэффективность его последующего

⁵³ Федеральный закон от 22.04.96 г. № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг".

использования, невыполнение условий договоров купли-продажи, недостижение целей приватизации нанесли непоправимый ущерб федеральному бюджету и общественным интересам. Продолжение подобного положения нетерпимо, и для нормализации сложившегося положения необходимо:

● Приостановить процесс приватизации и создать условия для перехода к сбалансированному процессу преобразований отношений собственности, в котором мероприятия по приватизации, реституции, национализации и конфискации были бы равноправны. При этом в качестве критериев должны использоваться не идеологические или политические соображения, а только подходы, связанные с экономической эффективностью, стратегическими интересами России, ростом благосостояния ее населения, соблюдением или нарушением законов Российской Федерации.

Учитывая ничтожность реальных результатов исполнения бюджетных заданий по доходам от приватизации по сравнению с масштабами ее проведения, решить вопрос об использовании финансовых средств, получаемых в процессе приватизации, только в качестве инвестиций на цели структурной перестройки экономики и технологического обновления предприятий, в т. ч. через целевые федеральные программы.

Для пополнения федерального бюджета доходами от федеральной собственности разработать систему мер и ответственности органов по управлению государственным имуществом в части обеспечения многократного увеличения доходов от аренды государственного имущества, включая зарубежную собственность, от дивидендов по государственным пакетам акций, повышения эффективности деятельности и доходности предприятий государственного сектора экономики и т. п.

Провести всеобъемлющую проверку финансовой и налоговой дисциплины приватизированных предприятий, учрежденных ими непроизводственных структур, а также посредников в поставках сырья, сбыте конечной продукции, в т. ч. на экспорт.

Установить жесткую регламентацию порядка получения и расходования бюджетных и внебюджетных средств, выделяемых на содержание Мингосимущества России, Российского фонда федерального имущества, Федеральной службы по делам несостоятельности и банкротства и их территориальных отделений. Учитывая постоянно выявляемые в проверках грубые нарушения в расходовании внебюджетных средств, лишить Госкомимущество, РФФИ и ФУДН источников внебюджетного финансирования.

Установить государственный контроль за деятельностью специализированных негосударственных организаций, участвующих в процессе приватизации, с включением результатов их деятельности в государственную статистическую отчетность.

● В целях устранения возможности дальнейших нарушений законодательства в сфере приватизации и банкротства, ее неурегулированности, внутренней противоречивости, нарушения принципа верховенства закона, провести ее анализ на полноту и соответствие действующему гражданскому законодательству, систематизировать и кодифицировать в целях корректировки и создания в последующем полноценной и динамичной базы преобразования форм собственности;

Исключить из системы действующего законодательства о приватизации указы Президента РФ, конфликтующие друг с другом и гражданским законодательством в целом, а также не предусмотренные новым Федеральным законом о приватизации.

В целях практической реализации нового Закона⁵⁴ о приватизации Правительству РФ необходимо ускорить разработку и утверждение предусмотренных этим Законом нормативных правовых актов и ввести их в действие. При подготовке предусмотренного Законом Порядка проведения коммерческого конкурса с инвестиционными и социальными условиями уделить особое внимание:

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

- детальной регламентации содержания извещения о проведении торгов (в частности, четко определить максимальный размер задатка и наложить запрет на все иные платежи Комиссионеру, Эмитенту или иному лицу, имеющему отношение к торгам);

- нормированию вопросов, связанных с обеспечением сохранности обязательных к внесению средств покупателей, включая опубликование и предоставление для ознакомления участникам торгов документов о надежности финансового состояния 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 альтернативных средств массовой информации - телевидения, радио, пресс-конференций, подготовку и

⁵⁴ Федеральный закон от 21.07.97 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации".

распространение аналитических материалов по динамике финансово-хозяйственной деятельности продаваемого объекта и т. п.

Исключить возможность использования законодательства о банкротстве и несостоятельности в качестве инструмента насильственной приватизации объектов федеральной собственности, обеспечивающих экономическую и оборонную безопасность России.

Привести нормотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти в соответствие с требованиями законодательства об обязательной регистрации в Минюсте России ведомственных нормативных актов, содержащих нормы, затрагивающие права и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер.

Усилить требования к подготовке подзаконных и ведомственных нормативных актов, для которых безадресность, бесконтрольность и бессрочность исполнения в последние годы стали нормой, включая постановления, распоряжения и поручения Правительства РФ. Это приводит к их неисполнению и, как следствие, к дезорганизации деятельности народнохозяйственного комплекса. Практика поручительства через внутриаппаратные резолюции при отсутствии необходимой гласности, как показывает опыт последних лет, себя не оправдывает.

- Разработать и ввести в действие правовые акты (в т. ч. на уровне федеральных законов), обеспечивающие регулирование всех форм и направлений преобразования отношений собственности по схеме: акционирование - приватизация - реституция - национализация, предусмотрев в них:

- место, роль и размеры государственной собственности в обеспечении экономической независимости и безопасности страны;

- реальные критерии приоритета производств, находящихся в сфере особых интересов государства, где приватизация недопустима, в частности, для предприятий оборонного комплекса, энергокомплекса и сопряженных с ними предприятий других отраслей;

- меры, препятствующие утрате госконтроля над стратегически важными предприятиями, обеспечивающие их кооперацию и безусловное производство стратегической продукции, включая вооружение и боевую технику. Принять закон «О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов»;

- особые условия приватизации градообразующих предприятий и предприятий, расположенных в районах Крайнего Севера;

- возможность учета в процессе преобразования форм собственности интеллектуальной составляющей, современных наукоемких технологий и производств;

- более четкий порядок создания в ходе приватизации холдингов и финансово-промышленных групп и их последующей деятельности. Определить при этом функции основного общества, пределы хозяйственной самостоятельности, права и обязанности дочерних акционерных обществ и привести их в соответствие с нормами ГК РФ и Закона об акционерных обществах (за исключением ограничений, обусловленных приватизацией);

- ответственность новых собственников по защите окружающей среды;

- правовые и экономические механизмы, ограничивающие размещение на территории страны экологически вредных производств, недопустимое наращивание их объемов;

- механизмы управления государственной собственностью во всех ее видах, обеспечивающие эффективность ее использования;

- разделение функций центра и регионов по управлению и распоряжению государственной собственностью, распределению прав и ответственности, назначению представителей государства в акционерных обществах;

- эффективные механизмы управления акциями приватизированных предприятий, закрепленными в федеральной собственности, разграничить при этом права и ответственность собственников и управляющих.

- действенные меры по защите национального суверенитета и прав отечественных предпринимателей, в т. ч. протекционистских, обеспечивающих конкурентоспособность российских предприятий на внутреннем и мировом рынках;

- ограничение объемов преобразования одной формы собственности в другую и сбалансированные механизмы приватизации-национализации, введение в практику института «реституции»;

- ограничения и меры государственного регулирования при скупке контрольных пакетов акций предприятий без принятия покупателями необходимых обязательств - с целью недопущения нарушения технологического единства крупных производственных комплексов и ущемления макроэкономических интересов страны;

- контроль за монопольной скупкой акций стратегически и экономически значимых для России предприятий иностранным капиталом на вторичном рынке;

- меры постприватизационного контроля и аудита с определением ответственных организаций и источников необходимых средств.

Завершающим шагом этой работы должна явиться разработка и принятие закона о государственном регулировании и надзоре за деятельностью приватизированных предприятий, продукция (услуги, товары) которых обеспечивает экономическую и национальную безопасность страны. В законе следует предусмотреть обязательства этих предпри-

ятий перед экономикой России, государственные механизмы регулирования их деятельности, порядок установления квот при продаже продукции за рубеж, ограничения на владение ими и участие в их деятельности иностранного капитала, установление обязательств по сохранению и развитию мобилизационных мощностей и запасов, механизмы реституции в особых условиях.

● Учитывая масштабы и объемы приватизации в России, создать эффективно действующую систему постприватизационного надзора. Для этого, в соответствии с вновь созданным законодательством, сформировать независимую от Правительства и государственных органов исполнительной власти систему органов постприватизационного надзора, подведомственных и подотчетных органам законодательной власти соответствующего уровня. В эту систему в качестве ведущих и координирующих включить региональные структуры Счетной палаты РФ (их создание становится все более очевидной необходимостью), контрольно-счетные палаты субъектов Федерации, предоставив им возможность привлекать к контрольной работе специально ориентированные на эту деятельность подразделения Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы налоговой полиции, Прокуратуры РФ, судов и арбитражных судов, федеральных комиссий и служб по регулированию деятельности естественных монополий, антимонопольные и другие необходимые для проведения этой работы структуры;

Провести инвентаризацию всей имеющейся в Российской Федерации собственности независимо от ее форм и принадлежности. Создать эффективно действующие государственные реестры федеральной собственности и собственности субъектов Федерации, а также всех сделок с ней, возложив на один из федеральных органов исполнительной власти их централизованное ведение, и обеспечить к ним свободный доступ всем субъектам постприватизационного надзора. Особое внимание уделить инвентаризации мобилизационных мощностей и резервов на всех приватизированных объектах.

Обеспечить условия для привлечения Счетной палаты РФ и других контрольных органов законодательной власти различного уровня к экспертизе проектов приватизации государственных активов с оценочной стоимостью более определенной суммы, а также передать им окончательное утверждение оценки объектов государственной собственности, подлежащих приватизации. Одновременно усилить требования к подготовке решений Правительства РФ по вопросам приватизации государственной собственности в части установления достоверной рыночной стоимости приватизируемых государственных активов, принятия нормативных актов по рыночной оценке имущества в процессе его приватизации;

Передать контроль за финансированием органов приватизации и продавцов государственного имущества Счетной палате РФ и ее региональным органам (в случае их создания).

Разработать формы периодического статистического учета и отчетности в сферах преобразования форм собственности, ее реализации и банкротства для обеспечения эффективного периодического контроля за этими процессами со стороны государственных контрольных органов. При формировании системы предусмотреть ее открытость и прозрачность, ежемесячное предоставление соответствующей отчетности в Счетную палату РФ и публикацию в открытой печати.

6. Цели и задачи постприватизационного надзора в России

Основной целью деятельности органов постприватизационного надзора в России, как и во всем мире, является получение посредством контрольных действий достоверных сведений о работе государственных органов регулирования и надзора за деятельностью приватизированных объектов и самих этих объектов, выработка рекомендаций и предложений по устранению выявленных недостатков в их деятельности и предоставление этой информации государственным органам власти для использования в интересах повышения эффективности экономики страны, защиты прав потребителей, интересов общества и государства в целом, а также, в случае необходимости, государственного вмешательства в их деятельность (государственная поддержка, государственное регулирование, преобразование формы собственности и т. п.).

Эта цель должна реализовываться в следующих направлениях деятельности органов постприватизационного надзора.

● Надзор за исполнением федерального бюджета в части запланированных поступлений от приватизированной федеральной собственности, который включает в себя:

- контроль за деятельностью органов по управлению федеральной собственностью в части обеспечения поступлений в федеральный бюджет средств от владения, использования и распоряжения федеральной собственностью (пакеты акций, паи и доли, закрепленные на праве федеральной собственности) в приватизированном секторе экономики;

- определение обоснованности планирования расходов федерального бюджета на государственную поддержку предприятий приватизированного сектора экономики;

- определение необходимости, достаточности и результативности мер государственной поддержки приватизированных предприятий.

● Надзор за соблюдением, полнотой и бесконфликтностью законодательства, регулирующего

преобразование форм собственности и деятельность приватизированных производств в Российской Федерации, включая преобразованные из государственных монопольные структуры. Выявление причин нарушений законодательных и нормативных актов в постприватизационный период и принятие мер по их устранению.

- Надзор за эффективностью и целесообразностью преобразования форм собственности в Российской Федерации, владением, использованием и распоряжением ее национально значимой составляющей в приватизированном секторе экономики, который включает в себя:

- контроль за влиянием приватизации на деятельность предприятий и отраслей в целом в части изменения качества, номенклатуры и объемов производства продукции, повышения ее конкурентоспособности на внешнем рынке, качества маркетинга, спроса на продукцию и объемы госзаказа;

- контроль за финансово-экономическим состоянием предприятий, влиянием изменения системы управления предприятий на эффективность их деятельности, мотивацию труда работников приватизированных производств;

- выявление случаев социально-экономической нецелесообразности или неэффективности приватизации конкретных народно-хозяйственных объектов, имеющих стратегическую значимость для решения общенациональных задач, и формирование предложений по изменению их организационно-правовой формы и формы собственности;

- контроль деятельности приватизированных предприятий по привлечению в производство инвестиций, в т. ч. иностранных.

Эффективное осуществление надзорных функций в этой сфере предполагает:

- анализ и мониторинг процесса реструктуризации социально значимых и стратегически важных отраслей производства и определение оптимальной доли государства в их уставном капитале;

- анализ деятельности Правительства РФ в сфере реституции, национализации, выкупа или закрепления на праве федеральной собственности акций неэффективно работающих, но национально значимых приватизированных производств и формирование предложений по оптимизации этой деятельности;

- определение роли иностранного капитала в сохранении рабочих мест и повышении эффективности деятельности предприятий и отраслей отечественного производства, финансовой устойчивости производств, приватизированных с его участием.

- Надзор за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ответственных за регулирование деятельности различных отраслей, включая монопольные, в их приватизационной части (государственные органы приватизации, антимо-

нопольные органы, федеральные комиссии и службы по регулированию естественных монополий в различных областях), в т.ч. работу по определению эффективности деятельности этих органов в секторах экономики, имеющих особую значимость для обеспечения экономической независимости и безопасности государства.

- Надзор за деятельностью Государственного комитета по антимонопольной политике по регулированию и предотвращению процессов образования новых монопольных структур в приватизированном секторе экономики.

- Контроль за деятельностью представителей государства в органах управления приватизированных предприятий, обеспечивающих решения общенациональных задач.

- Контроль за формированием, наполнением и использованием реестров бывших федеральных объектов приватизированного сектора экономики, включая реестр по регистрации сделок с федеральной недвижимостью. Надзор за деятельностью организаций-реестродержателей акционеров национально значимых акционерных обществ.

- Надзор за исполнением актов федеральных органов исполнительной власти по организации государственной поддержки (государственного финансирования и кредитования, предоставления финансовых, налоговых, таможенных и иных льгот и пр.) деятельности приватизированных отраслей, производств и отдельных предприятий. Определение целесообразности предоставления государственной поддержки приватизированным производствам, эффективности ее использования и внесение предложений по оптимизации этой деятельности. Периодический контроль деятельности Мингосимущества России по организации постприватизационной поддержки. Надзор за деятельностью федеральных органов исполнительной власти по распределению и своевременному возврату средств федерального бюджета, предназначенных для государственной поддержки приватизированных предприятий.

- Надзор за инвестиционной деятельностью государства в приватизированном секторе экономики, включая:

- контроль за деятельностью Минэкономики России в части проведения инвестиционных конкурсов и рассмотрения представленных предприятиями инвестиционных проектов;

- контроль за деятельностью Минфина России по государственному финансированию проектов, победивших на инвестиционных конкурсах;

- контроль за деятельностью Минфина России в части предоставления государственных инвестиций, предусмотренных в текущем году федеральным бюджетом;

- определение эффективности деятельности Правительства РФ по:

мобилизации инвестиций в национально значимые приватизированные сектора экономики (в т. ч. через механизмы предоставления льгот, регулирование ввозных и вывозных квот и пошлин, снижения ставки рефинансирования Центрального банка РФ и пр.);

содействию привлечению инвестиций в производство, включая иностранные, и контролю за их использованием;

предоставлению государственных финансовых гарантий иностранным инвесторам;

определению эффективности и целесообразности использования иностранных инвестиций и влияния иностранных инвесторов на деятельность стратегически важных производств, в т. ч. в зависимости от их доли в уставном капитале акционерных обществ.

● Надзор за деятельностью рынка ценных бумаг в части, касающейся активов предприятий, пакеты акций которых закреплены в государственной собственности, включая надзор за реализацией акций, закрепленных на праве государственной собственности, и акций, выпущенных за счет дополнительной эмиссии.

● Надзор за содержанием и выполнением договорных обязательств, принятых в ходе приватизации федеральной собственности и определение, в случае необходимости, мер по их корректировке.

● Финансово-экономическая экспертиза проектов федеральных законов и актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы средств федерального бюджета или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, включая акты, регламентирующие:

- организацию поступления средств в федеральный бюджет от владения, пользования и распоряжения пакетами акций, долями и паями, закрепленными в государственной собственности;

- предоставление государством дополнительных льгот и освобождений приватизированным предприятиям;

- деятельность представителей государства в органах управления приватизированных предприятий и отраслей;

- деятельность государственных и негосударственных структур, ответственных за регулирование деятельности приватизированных секторов экономики;

- деятельность предприятий, контрольные пакеты акций которых закреплены в государственной собственности,

с последующим внесением соответствующих предложений в Федеральное собрание РФ.

● Изучение и обобщение российского и зарубежного опыта в области постприватизационного надзора и использование его положительных элементов в практической деятельности надзорных органов.

7. Постприватизационный надзор и Счетная палата

Как уже отмечалось, деятельность государственных органов, определенных законодательством ответственными за контроль над приватизацией в Российской Федерации, блокирована федеральной исполнительной властью. Единственным органом, в отношении которого это сделать не удалось, - Счетная палата РФ.

Правовой основой деятельности Счетной палаты является Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». В качестве одной из основных задач он предписывает Счетной палате «определение эффективности и целесообразности использования федеральной собственности». Однако, несмотря на четкое предписание Закона, Счетная палата непрерывно испытывает мощное давление со стороны федеральной исполнительной власти и коррумпированных средств массовой информации в осуществлении этих функций. Основная аргументация - это обвинения в превышении полномочий, некомпетентности и излишней политизированности выводов и решений. Однако результаты деятельности Счетной палаты на этом направлении свидетельствуют об обратном, за исключением, пожалуй, определенной политизированности выводов. Но на данном этапе развития страны политики избежать невозможно, поскольку современная экономика является ее болезненным проявлением. Даже по словам главного идеолога российской приватизации А. Чубайса, до сих пор приватизация в России преследовала прежде всего политические цели.

Но, несмотря ни на что, деятельность Счетной палаты в сфере контроля за целесообразностью и эффективностью использования федеральной собственности приобретает все больший вес и авторитет. Ее предложения и решения уже находят отклик не только в общественном сознании, но иногда преобразуются в соответствующие решения исполнительной, судебной и законодательной власти.

В соответствии с действующим законодательством, имеющимся собственным и международным опытом, Счетная палата осуществляет свою работу по направлениям, перечисленным в предыдущем разделе. За три года существования ею проведено более сотни контрольных мероприятий, напрямую связанных с использованием федеральной собственности или ее приватизацией. И главный вывод по их результатам состоит в том, что в этой области нарушению закона являются массовыми, а экономическая эффективность приватизации, как правило, отрицательна.

В качестве иллюстрации ниже приведены несколько примеров по материалам проверок только одного 1997 г.

• По данным оперативного контроля Счетной палаты по исполнению федерального бюджета за 1997 г., неналоговых доходов было собрано более 155% к бюджетным назначениям. Их доля в ВВП составила 1,5% против установленных 0,9%. Доходы от государственной собственности или деятельности составили 125,4% к бюджетному заданию. Это свидетельствует о том, что финансирование бюджетного дефицита в значительной мере осуществлялось за счет продажи государственного имущества, доходы от которой в 1997 г. составили 450% от предусмотренных. Подавляющую часть этих поступлений составили доходы от продажи государственных акций АО "Связьинвест"⁵⁵, "Восточная нефтяная компания" и РАО "ЕЭС России". В то же время продажа других акций осуществлена в убыток бюджету. Так, 40% акций АО "Тюменская нефтяная компания", закрепленных в федеральной собственности, проданы на инвестиционном конкурсе всего за 117,4 млрд руб⁵⁶. Они проданы вопреки требованию Совета Федерации⁵⁷ о запрете продаж государственного имущества на инвестиционных конкурсах ввиду их неэффективности⁵⁸.

⁵⁵ Исходя из минимального повышающего коэффициента 2,5, учитывающего недостаточность внутреннего платежеспособного спроса, наличие политических и иных рисков, можно утверждать, что реальная цена пакета акций ОАО "Связьинвест" составляла 3,5-3,8 млрд долл., т. е. примерно в 2 раза выше цены, за которую он был продан.

⁵⁶ Продажа 40% акций ОАО "ТНК" на инвестиционном конкурсе не отвечала интересам государства. Указанный способ продажи не обеспечивал максимальной цены и соответствующих доходов федерального бюджета. Цена продажи этого пакета была занижена Российским фондом федерального имущества минимум на 2,9 трлн руб. по сравнению с рыночной. В нее также не включена стоимость извлекаемых запасов нефти, находящихся на балансе компании (прежде всего одного из крупнейших в мире Самотлорского месторождения) - 5,4 трлн руб. Т. о., суммарный ущерб, нанесенный федеральному бюджету этой продажей, составил более 8 трлн руб.

⁵⁷ Постановление Совета Федераций Федерального Собрания РФ от 11.06.97 г.

⁵⁸ На инвестиционных конкурсах с учетом предполагаемых инвестиций государственные пакеты акций продают, как правило, по номинальной стоимости. Это позволяет покупателям значительно снизить затраты на их приобретение (в ущерб доходам государственного бюджета) и создает условия для коррупции государственных чиновников и продавцов государственного имущества. При этом необходимо учитывать, что за все предыдущие годы подавляющая часть победителей инвестиционных конкурсов не выполнила взятых на себя обязательств по вложению средств в развитие приобретенных предприятий. Если же инвестиции осуществлялись, то, как правило, с нарушениями сроков и способов внесения, предусмотренных инвестиционными программами.

Правительством нарушен Закон "О федеральном бюджете на 1997 г." в части доходов от дивидендов по акциям, принадлежащим государству, и арендной платы, которые составили менее 25% установленной нормы. Эти поступления должны были составить 2346,4 млрд руб. вместо полученных 591,2 млрд руб.

В частности, РАО «Газпром» в 1996 г., имея чистую прибыль в размере 33,2 трлн руб., начислило всего 189 млрд руб. дивидендов на 40% федеральный пакет, т. е. чуть больше 1,4% от положенного. Но в доход государства под разными предлогами было перечислено еще меньше - всего 20 млрд руб., т. е. 0,15%.

РАО «ЕЭС России» (чистая прибыль - 8,37 трлн руб., федеральный пакет - 51%), НК «ЛУКОЙЛ» (3,84 трлн руб. и 21,96% соответственно) и ряд других крупных акционерных обществ из-за лоббирования Правительством их интересов и предоставления им неправомερных льгот не перечислили дивидендов государству вообще. Представители государства в этих обществах не выполняют своих обязанностей⁵⁹ и не обеспечивают принятия их органами управления решений о начислении дивидендов на государственный пакет акций, допускают уменьшение доли государства за счет конвертации привилегированных акций в обыкновенные и дополнительной эмиссии.

Таким образом, в 1997 г., как и в предыдущие годы, Правительство компенсировало значительное недополучение налоговых доходов и доходов от управления государственной собственностью доходами от продажи государственного имущества, направляя их на текущие расходы, а не инвестиции, создающие предпосылки экономического роста.

Приватизация в 1997 г., как и все предыдущие годы, сопровождалась грубейшими нарушениями законодательства, отсутствием экономической обоснованности и падением эффективности приватизированного сектора производства. Продажи государственного имущества осуществлялись по существенно заниженным ценам, что нанесло значительный ущерб бюджету и экономике страны. Должностные лица Мингосимущества России, Российского фонда федерального имущества и Минфина России, ответственные за подготовку и проведение продаж федеральной собственности, как правило, действовали в интересах отдельных покупателей, а не государства. Продажа государственной собственности по бросовым ценам обеспечивалась искусственно созданным отсутствием конкурентности, непомерным занижением начальной цены продаваемых объектов, в т. ч. за счет исключения из расчета их интеллектуальной составляющей.

Все это вместе взятое привело к недополучению федеральным бюджетом средств, во много раз

⁵⁹ Согласно Указу Президента РФ от 10.06.94 г. №1200.

превосходящих суммы, полученные от приватизации.

• Путем преобразования госпредприятия Правительство создало АО «Российская государственная страховая компания» (АО «Росгосстрах»), закрепив 100% его акций в собственности Российской Федерации. Постановление Правительства⁶⁰ не предусматривало последующей приватизации компании. Входящие в систему АО «Росгосстраха» 80 региональных отделений были преобразованы в его дочерние общества. Однако план приватизации АО «Росгосстрах» отражал стоимость активов только основного общества. Т. е., по цене основного общества продавались и активы 80 дочерних страховых компаний. Это не только не обеспечивало поступления в бюджет реальных доходов от продажи федерального имущества, но и существенно ограничивало возможности государства по возмещению страховых полисов и грозило федеральному бюджету дополнительными ежегодными расходами в 1,5 трлн руб.⁶¹

По результатам проверки Счетной палатой законности приватизации АО «Росгосстрах» Президент РФ поручил Правительству приостановить приватизацию компании, направить материалы в Генеральную прокуратуру РФ и преобразовать акционерное общество в государственное унитарное предприятие. В результате предотвращено нанесение возможного ущерба государству в размере около 2 трлн руб.

• ПО «Калужский турбинный завод» (ПО «КТЗ») являлся одним из двух предприятий в мире и единственным в России, разрабатывающим и производящим блочные паротурбинные установки для атомных подводных лодок, и имел важнейшее значение для обороны страны. Приватизация этого предприятия, включенного в Государственный реестр объединений и предприятий-монополистов, осуществлена Госкомимуществом России с нарушениями законодательства и без учета его стратегической значимости. В настоящее время государство владеет пакетом акций предприятия меньшим, чем у германской фирмы «Сименс», и отсутствуют механизмы, препятствующие дальнейшему увеличению ее пакета акций. Представитель «Сименс» избран в совет директоров завода. Это обеспечивает ему доступ к военным секретам и передовым оборонным технологиям предприятия, их безусловную утечку за границу. Невыполнение поручений Президента и Правительства РФ об увеличении государственного пакета акций АО «КТЗ» до контрольного свидетельствует о пренебрежении руководством Госкомимущества России интересами безопасности государства

⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 10.02.92 г. №76 «О создании Российской страховой компании».

⁶¹ В этой главе все суммы приведены в неденоминированных ценах.

и лоббировании интересов иностранных инвесторов при приобретении ими контрольных пакетов акций предприятий ВПК.

Правительством не разработан действенный механизм контроля за скупкой иностранцами акций предприятий ВПК на вторичном фондовом рынке. В настоящее время контрольные пакеты акций множества предприятий оборонной, авиационной, алюминиевой, золотодобывающей отраслей промышленности, имеющих стратегическое значение, оказались в руках иностранных компаний и аффилированных им лиц.

В условиях острейшего бюджетного кризиса и экономической депрессии абсурден существующий порядок допуска иностранных покупателей на предприятия военно-промышленного комплекса с государственным оборонным заказом менее 30%. Эти предприятия по-прежнему остаются стратегически важными для обеспечения национальной безопасности и сохраняют особый режим деятельности. В результате в ходе приватизации предприятий ВПК систематически нарушается законодательство о государственной тайне и за рубежом утекают не только сокровенные военные секреты, но и высочайшие научно-технические достижения.

• В августе 1997 г. на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями продано 38% акций РАО «Норильский никель», закрепленных в федеральной собственности и переданных в 1995 г. в залог ОНЭКСИМбанку.

Указом Президента⁶² было установлено закрепить в федеральной собственности не менее 51% голосующих акций РАО «Норильский никель». Однако в нарушение Указа Правительством⁶³ было закреплено лишь 38%. Это не только лишило государство определенной части федеральной собственности, но и существенно ограничило его возможности по управлению РАО «Норильский никель».

Несмотря на то, что постановлением Правительства РФ пакет был закреплен в федеральной собственности без права продажи до сентября 1998 г., его продали на год раньше. К торгам были допущены лишь два покупателя (ЗАО «Свифт лтд» и ЗАО НПК «Новые промышленные технологии»), аффилированные Залогодержателю и Комиссионеру.

В нарушение требований Указа Президента⁶⁴ и договора комиссии не была проведена предпродажная подготовка акций, обеспечивающая повы-

⁶² Указ Президента РФ от 30.07.93 г. №1017 «Об особенностях акционирования и приватизации Российского государственного концерна «Норильский никель».

⁶³ Постановлением Правительства РФ от 18.09.95 г. № 949 в федеральной собственности сроком на 3 года закреплено 38% акций РАО «Норильский никель».

⁶⁴ Указ Президента РФ от 31.08.95 г. № 889 «О порядке передачи в 1995 г. в залог акций, находящихся в федеральной собственности».

шение их ликвидности и продажу на более выгодных условиях.

Продавцу выплачены 192,651 млрд руб. из средств, полученных от приватизации федеральной собственности, а выбранный им по согласованию с Российским фондом федерального имущества способ продажи акций противоречил действующему законодательству. Поэтому результаты торгов не влекли правовых последствий и сделка, заключенная по их результатам, являлась ничтожной.

И наконец, пакет продан за ничтожную сумму в 250 млн долл. при вырубке РАО «Норильский никель» в 1,6 млрд долл. только за первое полугодие 1997 г.

- Значительный ущерб бюджету Российской Федерации нанесла приватизация ряда российских нефтяных компаний.

В августе 1995 г. на основании Указа Президента РФ⁶⁵ постановлением Правительства РФ⁶⁶ в федеральной собственности на три года был закреплен 51% акций ОАО "Сибнефть". И, следовательно, их продажа, как и пакета акций РАО "Норильский никель", могла состояться не ранее второго полугодия 1998 г. Однако через 3 месяца на основании другого общенормативного Указа Президента РФ⁶⁶ распоряжением Госкомимущества пакет был передан в залог с правом реализации с сентября 1996 г. На торгах в мае 1997 г. пакет был продан за 110 млн долл.

По оценкам Счетной палаты, рыночная стоимость этого пакета составляла 2,8 млрд долларов США (без учета стоимости извлекаемых запасов нефти, находящихся на балансе ОАО «Сибнефть» и составляющих более 5 млрд долл.), что более чем в 25 раз превышает цену его продажи. В результате бюджет Российской Федерации недополучил более 15 трлн руб. (без учета имеющихся запасов нефти). Продажа акций ОАО "Сибнефть" нецелесообразна и потому, что полученные от нее суммарные доходы всего в 2 раза превышают годовую прибыль одной головной компании ОАО "Сибнефть".

- Грубые нарушения действующего законодательства выявила проверка порядка приватизации ОАО "Связьинвест".

Решение об увеличении уставного капитала Общества принято Госкомимуществом России, а не, как установлено, общим собранием акционеров. Его увеличение за счет дополнительной эмиссии противоречило Закону, поскольку в федеральной собственности все еще находилось более 25% акций ОАО. Входящие в основное общество 85 дочерних компа-

ний к моменту продажи не зарегистрировали эмиссии своих акций и не передали их сертификаты основному Обществу. Поэтому на момент проведения торгов уставный капитал ОАО «Связьинвест» не был сформирован и предмет продажи отсутствовал.

При этом следует отметить, что ни в одной из крупных продаж 1997 г., включая вышеприведенные, от участников торгов не требовали справок о происхождении денежных средств, направляемых на оплату сделок приватизации, что является грубейшим нарушением действующего законодательства и открыто поощряет преступников к отмыванию грязных денег.

Не следует полагать, что нарушение законов является прерогативой представителей преступного мира. В России это излюбленное занятие высших правительственных чиновников. Ярчайший пример - это приобретение бывшим первым вице-премьером А. Б. Чубайсом статуса председателя правления (президента) РАО "ЕЭС России".

- Сначала немного истории. В марте 1996 г. было опубликовано подготовленное Международным валютным фондом совместное Заявление Центробанка России и Правительства РФ. Этим документом Валютный фонд поручал Правительству РФ провести в 1996 г. разукрупнение естественных монополий, включая РАО "ЕЭС России", на региональные структуры. Однако в силу близости премьера российского Правительства В. С. Черномырдина к одной из них это указание своевременно выполнено не было. В 1997 г. для выполнения этой задачи Президентом РФ в Правительство России был введен специальный вице-премьер - Б. Немцов, а президентом РАО "ЕЭС России" назначен его близкий друг и сподвижник по бизнесу - Б. А. Бревнов. Однако в силу консерватизма премьера В. С. Черномырдина и на этот раз поставленная задача не была выполнена. Поэтому в начале марта 1998 г. Президент отправил несговорчивого В. С. Черномырдина вместе со всем Правительством в отставку.

Незадолго перед этим разразился скандал, связанный с финансовыми нарушениями президента РАО "ЕЭС России" Б. А. Бременова. Менее чем за год им было израсходовано на личные нужды около миллиона долларов. В связи с этим Мингосимущество России потребовало созыва общего собрания акционеров для смены руководства компании.

А теперь по существу вопроса. РАО "ЕЭС России" создано путем приватизации государственной отрасли, и более 50% его голосующих акций закреплено в федеральной собственности. Согласно Закону о приватизации⁶⁷ и Указу Президента РФ⁶⁸,

⁶⁵ Указ Президента РФ от 24.08.95 г. № 872 "Об учреждении акционерного общества "Сибирская нефтяная компания".

⁶⁶ Постановление Правительства РФ от 29.09.95 г. № 972 "Об образовании открытого акционерного общества "Сибирская нефтяная компания" (п. 2).

⁶⁷ Федеральный закон от 21.07.97 г. № 123-ФЗ "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" (ст. 6, п. 2).

представители государства в совете директоров РАО "ЕЭС России" и его генеральный директор не выбираются общим собранием акционеров, а назначаются Правительством. В совете директоров они составляют коллегия представителей государства. Последнее⁶⁹ такое назначение состоялось в январе 1998 г. во главе с председателем коллегии, будущим премьером Правительства РФ С. В. Кириенко.

Законодательством⁷⁰ установлено, что акционер, владеющий более чем 2% голосующих акций Общества, вправе выдвинуть кандидатов в его совет директоров. Список кандидатур для голосования был сформирован советом директоров Общества на основе предложений Мингосимущества России и компании Barbican Securities Ltd. По ее утверждению, компания на момент внесения кандидатур владела 2,32% от общего количества обыкновенных акций Общества. Однако в официальном реестре акционеров, владеющих более 0,01% акций РАО "ЕЭС России", она отсутствовала. В числе внесенных ею кандидатур фигурировали Б. А. Бревнов и А. Б. Чубайс. То, что Barbican Securities Ltd не является акционером РАО "ЕЭС России", подтверждает не только выписка из реестра акционеров, но и обращение⁷¹ Центрального московского депозитария в Мингосимущество России.

Внеочередное собрания акционеров РАО "ЕЭС России" состоялось 4.04.98 г. В голосовании участвовал 81% акций от числа зарегистрированных. А. Б. Чубайс и Б. А. Бревнов набрали максимальное число голосов. Минимальное количество - 1,75% получил О. В. Бритвин. Анализ бюллетеней показал, что из 5,64% голосов, полученных А. Чубайсом, и 6,37%, полученных Б. Бревновым, 3,84% и 4,98% соответственно отдал за них The Bank of New York I.N. Остальные голоса за них были отданы другими иностранными участниками. На проверку оказалось, что все они, включая The Bank of New York I.N., не являются акционерами Общества. Таким образом, избрание А. Чубайса и Б. Бревнова в совет директоров РАО "ЕЭС России" было фальсифицировано, как и их выдвижение.

Характерно то, что представители государства, составлявшие большую часть совета директоров, проявили полную индифферентность и не потребовали проверки компании Barbican Securities Ltd., внесшей кандидатуры А. Чубайса и Б. Бревнова в список для голосования, и голосовавших за них иностранных лиц на статус акционера.

Вся эта информация была доведена до сведения Президента РФ и Генерального прокурора. Однако через несколько дней после этого А. Чубайс оказался на посту председателя Правления (президента) РАО "ЕЭС России" и, как он заявил представителям средств массовой информации, его кандидатура на этот пост была поддержана Президентом страны. Это похоже на правду, так не характерную для Анатолия Борисовича, поскольку через несколько дней после этого на пост председателя Правления РАО "Газпром" был назначен Б. Немцов. А в совокупности эти два события уже являются свидетельством серьезных намерений Президента РФ по выполнению "рекомендаций" МВФ о разукрупнении естественных монополий России.

● Счетная палата принимает активное участие в подготовке и обсуждении новых финансово-экономических и имущественных законов, в частности - государственных программ приватизации. Так, она трижды вносила свои предложения к проекту Государственной программы приватизации на 1998 г. В них она, в частности, отмечала, что предложенный проект не отвечает требованиям Закона о приватизации (отсутствует предусмотренный им прогноз приватизации по отраслям народного хозяйства; не определен порядок выбора способа приватизации; отсутствует порядок определения начальной цены приватизируемого предприятия и продаваемого пакета акций; не формализованы критерии принятия решений о закреплении пакетов акций в федеральной собственности или выпуске «золотой» акции и т. п.). Было обращено внимание парламента, что проект не содержит обоснования взаимосвязи прогнозных показателей доходов от продажи государственного имущества, привлечения инвестиций, изменения платежного баланса с Прогнозным перечнем предприятий, подлежащих приватизации в 1998 г., а также сопоставления доходов федерального бюджета от продажи государственного имущества в 1998 г. и долговременных социально-экономических и стратегических последствий. В нарушение Закона о приватизации сами Прогнозные перечни не содержат обоснования выбора включенных в них предприятий. Отсутствует обоснование предлагаемых способов приватизации, сроков ее проведения, прогноза начальной цены пакетов акций предприятий, предложенных к продаже и пр.

● В 1997 г. Счетная палата провела экспертизу антимонопольного законодательства и проверку деятельности Государственного антимонопольного комитета РФ (ГАК России) по его выполнению. В результате установлено, что в нарушение общепринятых норм российское антимонопольное законодательство не способствует устойчивому развитию отечественных товаропроизводителей, не обеспечивает их защиты от внешней конкуренции. Оно характеризуется отсутствием системы взаимоувязан-

⁶⁸ Указ Президента РФ от 5.11.92 г. № 1334 (п. 3) "О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14.08.92 г."

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 6.01.98 г. №39.

⁷⁰ Федеральный закон "Об акционерных обществах" (ст. 53, п. 1).

⁷¹ Письмо Центрального московского депозитария от 2.04.98 г. № 011047/1 в адрес Мингосимущества России.

ных норм, регулирующих деятельность естественных, разрешенных, государственных и иных монополий и монополизированных структур. В действующем законодательстве отсутствуют количественные критерии доминирования, что не позволяет однозначно квалифицировать положение хозяйствующих субъектов на рынках товаров и услуг. Не определен институт "аффилированных лиц", отсутствует механизм их выявления, порядок контроля их деятельности и участия в покупке государственного имущества. Не регламентированы обязанности антимонопольных органов по защите интересов государства, функции и полномочия по выявлению картельных и иных соглашений при покупке государственных пакетов акций предприятий, обеспечивающих экономическую независимость и национальную безопасность.

ГАК России и его региональные отделения не обеспечивают действенного контроля за выполнением даже имеющихся организационно-правовых механизмов предупреждения и ограничения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции. Они не используют в полной мере предоставленные им полномочия по обеспечению контроля за процессами концентрации капитала, занимают пассивную роль при приватизации федерального имущества. В результате приватизация не способствовала формированию конкурентной рыночной среды, повышению эффективности деятельности хозяйствующих субъектов и соответственно - увеличению поступлений в федеральный бюджет.

Антимонопольные структуры не осуществляют контроля за приобретением акций хозяйственных обществ на вторичном фондовом рынке. Покупатели обращаются к ним, как правило, не за разрешением на покупку государственного имущества, а уже после его приобретения, что является грубейшим нарушением действующего законодательства. Сложившаяся практика формального рассмотрения обращений о получении согласия на покупку акций привела к тому, что ряд стратегических предприятий-монополистов перешел под контроль иностранных компаний (Московский вертолетный завод им. М. А. Миля, НПО "Завод им. Климова", МНПК "Авионика", ОАО "Рыбинские моторы" и многие другие).

Иностранцами юридическими лицами приобретены крупные пакеты акций и других российских предприятий монополистов. Так, на 1.01.97 г. иностранным лицам принадлежало 27,8% акций РАО "ЕЭС России", 32% - ОАО "Мосэнерго", а также ряда других дочерних обществ РАО "ЕЭС России", что позволяет им существенно влиять на энергетическую политику в Российской Федерации. Американская корпорация "Ай Си Эн Фармасьютикл" получила контроль над российской фармацевтической промышленностью. ГАК России необоснованно разрешил компании "Фрагозо АБ" аффилированной кон-

церну "Сандвик АБ"⁷² приобрести контрольный пакет акций АО «Московский комбинат твердых сплавов». "Фрагозо АБ", с грубым нарушением законодательства, приобрела 71% акций Комбината с единственной целью устранения конкурента на российском рынке. В тех же целях, при попустительстве ГАК России компания "Семи тек", увеличила свой пакет акций в АОЗТ "Концерн Подольск" до 70%. В результате производство швейных машин отечественного производства прекращено, а предприятие используется для сборки машин из комплектующих, производимых за границами России. Компания "Проктер энд Гэмбл Истер Юроп", неправомочно завладев 70% акций ПО «Новомосковскбытхим», ограничила производство компонентов, необходимых российским предприятиям для выпуска мощных средств, вынудив их приобретать сырье за границей.

Свои предложения по совершенствованию антимонопольного законодательства и деятельности антимонопольных органов Счетная палата направила в Парламент и правительство России.

Таким образом, результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что возмездная приватизация федерального имущества осуществляется неэффективно. Предпродажная подготовка, обеспечивающая повышение стоимости предмета торгов не проводится. В нарушение законодательства на торгах не обеспечивается реальная конкурентность, создаются преимущества отдельным покупателям. Неучет состояния финансового рынка приводит к срыву ряда продаж или к продаже за бесценок. Имеются и другие негативные моменты. В итоге федеральный бюджет недополучает большую часть средств от распоряжения федеральной собственностью, а органы приватизации компенсировать бюджетные потери увеличением количества продаваемых объектов.

8. Приватизация и управление федеральной собственностью

Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, выполненные в 1997 г., позволили Счетной палате достаточно полно определить эффективность управления федеральной собственностью в условиях приватизации. Полученные выводы неутешительны. Как и в предыдущие годы, качество управления остается крайне низким. Необоснованно затянута решение вопроса об определении перечня государственных унитарных предприятий. Не организован эффективный контроль за учредительской деятельностью государственных организаций, что ведет к систематической утрате федерального имущества.

⁷² Международный монополист по производству твердосплавного инструмента для машиностроения и оборонной промышленности.

⇒ Типичные недостатки в управлении государственным имуществом выявила проверка Ракетно-космического комплекса России. При проведении структурной реформы и частичной приватизации отрасли полностью игнорированы ее стратегическая значимость и сосредоточенный в ней интеллектуальный потенциал. Бездумно разбазарена материальная база, включая акции предприятий комплекса, закрепленные в федеральной собственности. В определенной мере этому способствовало отсутствие полноценной нормативно-правовой базы управления госпредприятиями и использования их материальных ресурсов. В результате хронического недофинансирования отрасли из государственного бюджета, включая оборонный заказ, все ее компоненты (НИОКР, производство, подготовка и использование кадров, орбитально-космические группировки, инфраструктура, включая экспериментально-стендовую базу и космодромы, системы управления полетами, международные программы и др.) доведены до критического предела. Разрушена система государственного управления отраслью. Материальные и финансовые ресурсы предприятий бесконтрольно перемещаются в учреждаемые ими коммерческие структуры. Это ускоряет разрушение государственного сектора отрасли. На предприятиях отсутствует надлежащий учет использования валютных средств. Провозглашенные Правительством планы структурной перестройки комплекса не идут дальше деклараций, а имеющие место отдельные реорганизации носят эпизодический и бессистемный характер.

Материалы проверки комплекса направлены Президенту РФ, Председателю Правительства, руководству Федерального Собрания, в ответственные министерства и ведомства. Однако единственным результатом этих усилий явилось издание Президентом РФ очередного, никем не выполняемого указа⁷³.

⇒ Малоотличимые результаты были получены по результатам проверки Счетной палатой авиационного комплекса России. Безответственное отношение должностных лиц Правительства РФ к выполнению конституционных норм, положений законов об обороне и о статусе военнослужащих повлекло за собой недопустимое снижение боеспособности Военно-воздушных сил страны. Одновременно Президент РФ был дезинформирован об объемах перспективных поставок в войска вооружений и военной техники, реальных темпах и масштабах ожидаемого в этой связи падения боеспособности авиации российской армии.

Не в лучшем положении находится гражданская авиация, которая в ходе приватизации и в отсутствие государственной поддержки перешла в со-

стояние глубокого системного кризиса. Ее пассажирооборот за последние 5 лет сократился в 2,3 раза, рентабельность работы авиаперевозчиков упала с 21 до 5,5%. Общий убыток от хозяйственной деятельности в 1996 г. достиг 1,4 трлн руб. Закрыто более трети имеющихся аэропортов. Главными причинами сложившегося положения является чрезмерное дробление Аэрофлота на множество (около 400) мелких нерентабельных компаний, экономически нецелесообразное расчленение летных служб, служб обеспечения и материальной части.

В недостаточной мере координируются действия военной и гражданской авиации. Это не позволяет комплексно решать задачи использования воздушного пространства, нецелесообразно расплывает ограниченные ресурсы Минобороны и Федеральной авиационной службы России. Начался процесс дезинтеграции гражданской части системы Организации воздушного движения (ОВД). Ее состояние не обеспечивает необходимого уровня безопасности воздушного движения. Более 60% оборудования выработало ресурс. Работа по модернизации системы ОВД ведется без обязательной государственной экспертизы проектов, учета интересов национальной безопасности. При заключении контрактов на модернизацию Магаданского и Новосибирского центров ОВД в нарушение действующего законодательства иностранным компаниям были предоставлены необоснованные преимущества, что свидетельствует о ничтожности сделок. Компании «Аэрофлот - российские международные авиалинии», возглавляемой зятем Президента РФ В. Окуловым, неправомерно предоставлено право получения дохода за доступ иностранных компаний к российским международным авиалиниям. Часть этих средств, около 30 млн долл., расходуется Федеральной авиационной службой России по соглашению с Аэрофлотом без должного бухгалтерского учета. Федеральная авиационная служба не предпринимает никаких мер по возвращению АО «АЛАК» кредита в 23 млн долл., предоставленного ему государством до 1.01.95 г.

В результате проводимой Правительством РФ финансово-кредитной, налоговой и ценовой политики авиационная промышленность находится в состоянии тяжелейшего кризиса. За последние 5 лет объем промышленного производства сократился в 4 раза, выпуск самолетов - более чем в 10 раз. Производственно-экспериментальная база отрасли разрушается. Вдвое сократился объем работ авиационных НИИ и КБ. Структурные преобразования авиационной промышленности, определяющие стратегию ее развития, подменены широкомасштабной распродажей госсобственности по бросовым ценам и ликвидацией федерального исполнительного органа, ответственного за развитие отрасли. Минфин России незаконно передал из федерального бюджета 886,3 млрд рублей в ОАО "ВПК - МАПО" под несуществующий контракт с Индией. При этом на производ-

⁷³ Указ Президента РФ от 20.01.98 г. № 54 "О реализации государственной политики в области ракетно-космического потенциала".

ство самолетов эти средства не поступили. По материалам проверки возбуждено уголовное дело. В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты выявлен ущерб около 200 млн долл за счет не востребовавшихся кредитов, задолженностей и льгот, предоставленных государством отдельным авиакомпаниям за аэронавигационное обслуживание.

Государство лишено дивидендов на федеральный пакет акций АО «Авиагор» (25,5%), переданный в 1995 г. в несформированную до сих пор компанию АХК «Туполев». Приватизация крупнейшего авиакомплекса АО «Авиастар» проведена без участия государства, которое полностью утратило над ним контроль. Все имущество комплекса безвозмездно передано трудовому коллективу. Акции компании скуплены коммерческими структурами, представители которых имеют более половины мест в совете директоров общества. Вместо дополнительных поступлений в бюджет от приватизации компании, государство пришлось затратить около 30 млрд руб. на выкуп 6,64% акций предприятия для обеспечения влияния на ее деятельность.

О результатах проверки проинформирован Президент РФ, который еще 14.08.97 г. поручил Председателю Правительства и Министру обороны принять исчерпывающие меры по поддержанию боеготовности государственной авиации. Председатель Правительства, в свою очередь, перепоручил это Госкомимущество России, РФФИ и Минэконо-

мики России. По результатам проверки проведены парламентские слушания.

В заключение следует сказать, что Президент и Правительство РФ не обеспечили условий для достижения целей и решения задач по преобразованию форм собственности как важнейшего направления повышения эффективности экономики страны и до сих пор не выполняют значительную часть своих функций в этой сфере деятельности. Не уделяется должного внимания управлению государственной собственностью в условиях приватизации, не организован контроль за ее целесообразным и разумным использованием. До сих пор не создана целостная система постприватизационного надзора. Правовая база приватизации не отвечает масштабам и глубине процессов преобразования отношений собственности, характеризуется принципиальными изъянами, упущениями и правовыми коллизиями, способствующими криминализации не только процессов приватизации, но и общества в целом. Не определены роль и место государственной собственности в обеспечении экономической независимости страны, ее безопасности и обороноспособности.

В. И. МЕШАЛКИН,
начальник инспекции
Счетной палаты
Российской Федерации.

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.

Впервые!

Открыта подписка
на «Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации»
на первое полугодие 1999 года

Бюллетень - единственное издание, публикующее официальные материалы высшего конституционного органа государственного финансового контроля.

Бюллетень ежемесячно представляет читателям

- отчеты об итогах контрольных мероприятий по проверке формирования, своевременного и целевого использования средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, эффективности использования федеральной собственности,
- результаты финансовой экспертизы проектов федеральных законов,
- проблемные статьи по вопросам финансово-экономической политики, публикации по вопросам организации и правового, методического, информационно-технологического обеспечения работы контрольно-счетных органов.

Индекс «Бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации»

48550

по каталогу «Роспечати»