

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 октября 2002 года № 33 (366) “О результатах проверки деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальных органов в части финансового оздоровления и предупреждения банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить... информационные письма (с приложением отчета о результатах проверки) в Совет Федерации и Государственную Думу.*

*Направить... письмо (с приложением отчета) в Правительство Российской Федерации.*

*Направить материалы о результатах проверки в средства массовой информации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальных органов по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах**

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальных органов в части финансового оздоровления и предупреждения банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах.

#### **Цель проверки**

Проверка деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству по проведению государственной политики, направленной на финансовое оздоровление и предупреждение банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах.

#### **Предмет проверки**

Документы по осуществлению процедур, примененных к предприятиям федеральной собственности в рамках законодательства о банкротстве, бухгалтерская отчетность, протоколы заседаний межведомственных балансовых комиссий, протоколы заседаний комиссий по надзорному производству, экспертные заключения по фиктивному или преднамеренному банкротству.

#### **Объекты проверки**

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (г. Москва).

Территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Московской области (г. Москва).

Территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в г. Москве.

Межрегиональный территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Центральном федеральном округе (г. Москва).

Территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Нижегородской области (г. Нижний Новгород).

Межрегиональный территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Приволжском федеральном округе (г. Нижний Новгород).

Перечень изученных документов, нормативно-правовая база проведения проверки прилагается к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

### **По результатам проверки оформлены:**

**1.** Акт проверки работы Территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Московской области по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах. С актом ознакомлен руководитель территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Московской области В.А. Шанин. Замечания к акту не представлены.

**2.** Акт проверки работы Территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в г. Москве по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах. С актом ознакомлен руководитель территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в г. Москве Н.Д. Бадаев. Замечания к акту представлены в Счетную палату Российской Федерации (вх. от 17 апреля 2002 года № Б-12-2742/2-11), в отчете учтены.

**3.** Акт проверки работы Межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Центральном федеральном округе в части контроля за деятельностью Территориальных органов ФСФО России в г. Москве и в Московской области по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах. С актом ознакомлен руководитель Межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Центральном федеральном округе В.Н. Алферов. Замечания к акту не представлены.

**4.** Акт проверки работы Межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Приволжском федеральном округе в части контроля за деятельностью Территориального органа ФСФО России в Нижегородской области по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения

национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах. С актом ознакомлены руководитель Межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Приволжском федеральном округе В.И. Глотов. Замечания к акту представлены в Счетную палату Российской Федерации (вх. от 16 июля 2002 года № 1763/01-24), в отчете учтены.

**5.** Акт проверки работы Территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Нижегородской области по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах. С актом ознакомлен руководитель Территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Нижегородской области В.В. Островский. Замечания к акту не представлены.

**6.** Акт проверки работы Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в части финансового оздоровления и предупреждения банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, в 1998-2002 годах. С актом ознакомлен руководитель Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству Т.И. Трефилова. Замечания к акту представлены в Счетную палату Российской Федерации (вх. от 13 июня 2002 года № ТГ-01/2890), в отчете учтены.

## **Введение**

Проверка проведена с использованием принципов аудита эффективности. Рассмотрены вопросы эффективности использования государственных средств и федеральной собственности при исполнении ФСФО России задач, предусмотренных Положением о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1998 года № 202, с изменениями и дополнениями от 4 апреля 2000 года № 301. В ходе проверки рассмотрены организационная структура, кадровая обеспеченность, структура информационных потоков, дана оценка результативности исполнения Службой процессуальных прав при проведении судебных процедур банкротства. Выявлены недостатки правового регулирования в сферах, смежных с законодательством о банкротстве.

Изменения и дополнения в действующий Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве)” от 8 января 1998 года № 6-ФЗ были направлены Счетной палатой Российской Федерации в Государственную Думу и Совет Федерации в декабре 2001 года (решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2001 года, протокол № 47 (283)).

## **Проверкой установлено**

### **1. Организационная структура ФСФО России**

Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) было создано в 1993 году как структурное подразделение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом в соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 сентября 1993 года № 926.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 года № 92 “Вопросы федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управ-

лению государственным имуществом и его территориальных органов” были созданы территориальные агентства в 89 субъектах Российской Федерации. Функции и задачи территориальных агентств полностью повторяли функции и задачи центрального управления (службы) и отличались только уровнем принимаемых решений в зависимости от величины предприятий. Статус юридического лица территориальные агентства не имели.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 года № 537 была изменена территориальная структура органов ФСФО России. Агентства были объединены в группы по территориальному признаку под руководством вновь созданных Межрегиональных территориальных органов ФСФО России (далее - МТО). Были созданы 13 МТО: Волго-Вятский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Поволжский, Северный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Сибирский, Урало-Сибирский, Уральский, Центральный, Южный. Территориальные органы в г. Москве и в Московской области не входили ни в один МТО. МТО создавались за счет сокращения численности территориальных органов, получили статус юридического лица.

На момент проверки, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 года № 651 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению преобразована в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству. “Положение о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству” утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 года № 301.

После выхода Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” и постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 года № 592 “О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти” все ранее существовавшие МТО были упразднены, на правах правопреемственности приказами от 30 ноября 2000 года были созданы 7 МТО - в каждом федеральном округе.

Приказом от 3 августа 2001 года № 374 был дополнительно образован контрольный Межрегиональный территориальный орган ФСФО России численностью 26 человек. Объем его сметного финансирования на 2002 год составил 3,1 млн. рублей.

“Положение о Межрегиональном территориальном органе Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству” полностью повторяет функции и задачи ФСФО России, функции и задачи территориальных органов в субъектах федерации. Участие МТО в исполнении основных функций заключается в получении информации из Территориальных органов, ее обобщении и представлении в ФСФО России.

В целях повышения эффективности деятельности и оптимизации структуры территориальных органов приказом от 22 ноября 2001 года № 580 были ликвидированы Территориальные органы ФСФО России в Новосибирской области, Хабаровском крае и г. Санкт-Петербурге. Исполнение функций Территориальных органов было возложено на МТО в Сибирском, Северо-Западном и Дальневосточном федеральных округах. Приказом от 1 апреля 2002 года № 133-к был ликвидирован Территориальный орган ФСФО России в Ростовской области. Исполнение функций Территориального органа было возложено на МТО в Южном федеральном округе. Однако процесс сокращения

многозвенности в работе ФСФО России идет очень медленно. До настоящего времени функционируют:

- МТО ФСФО России в Центральном федеральном округе, расположенный в г. Москве. Штатная численность - 35 человек. При этом в г. Москве функционирует Территориальный орган в Московской области численностью 37 человек и Территориальный орган в г. Москве численностью 45 человек. Штатные единицы МТО были образованы за счет сокращения численности Территориальных органов. Численность остальных 16 Территориальных органов, входящих в состав МТО, составляет 7-11 человек;

- МТО ФСФО России в Приволжском федеральном округе, расположенный в г. Нижнем Новгороде. Штатная численность - 16 человек. Там же расположен Территориальный орган в Нижегородской области численностью 9 человек. Численность Территориальных органов, входящих в состав МТО, в основном, 6-8 человек.

Всего, по состоянию на 1 января 2002 года, плановая численность работников ФСФО России составляет 1052 человека, при этом 77 территориальных органов имеют численность 692 человека - от 4 до 20 человек (исключение составляют территориальные органы в г. Москве и в Московской области), 8 МТО имеют численность 225 человек - от 16 до 39 человек. Численность центрального аппарата ФСФО России составляет 135 человек.

## **2. Загрузка и интенсивность работы сотрудников ФСФО России**

За время действия Федерального закона от 8 января 1998 года № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" с 1998 года по настоящее время количество дел о банкротстве возросло многократно. Так, в 2000 году по сравнению с 1998 годом общее количество возбужденных дел выросло в 2,6 раза, на начало 2001 года в производстве арбитражных судов Российской Федерации находилось 21080 дел о банкротстве, по состоянию на 1 января 2002 года их количество увеличилось более чем в два раза (42802 дела). Всего за 2001 год было завершено производство по 16194 делам о банкротстве.

В 2001 году сотрудники Службы приняли участие в 48745 заседаниях арбитражных судов, 12113 собраниях кредиторов, 952 заседаниях комитетов кредиторов. Количество сотрудников Службы, принимавших участие в указанных заседаниях и собраниях, составило 429 человек, то есть в среднем на одного сотрудника Службы в 2001 году приходилось по 144 мероприятия. Чрезмерная загрузка сотрудников неизбежно ведет к снижению качества выполняемой ими работы по представлению интересов государства в делах о банкротстве.

Структура Центрального аппарата, Территориальных и Межрегиональных территориальных органов ФСФО России, штатное расписание, имеющаяся на момент проверки численность не достаточны для обеспечения государственной политики, направленной на финансовое оздоровление и предупреждение банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства.

В то же время, проверкой установлено, что в территориальном органе в г. Москве дополнительно к численности территориального органа ФСФО России (45 человек), содержится еще 47 человек за счет средств городского бюджета, являющихся сотрудниками Московского комитета по делам о несостоятельности (банкротстве) в составе Правительства субъекта федерации - г. Москвы, что резко повышает эффективности деятельности этого территориального органа ФСФО России.

## **3. Состояние информационного комплекса и техническая оснащенность ФСФО России**

Структура информационного комплекса ФСФО России состоит из самостоятельных локальных вычислительных сетей Центрального аппарата, 7 МТО и 40 Территориальных органов. Остальные Территориальные органы локальной сети не имеют.

Информационная система ФСФО России состоит из комплекса локальных баз данных:

- по мониторингу финансового состояния крупных, экономически и социально значимых предприятий;
- электронного реестра аккредитованных организаций, осуществляющих различные виды экспертной деятельности;
- неплатежеспособных организаций;
- мониторинга судебных процессов о банкротстве и процедур банкротства;
- мониторинга деятельности арбитражных управляющих;
- делопроизводства Центрального аппарата ФСФО России.

В связи с отсутствием финансирования в 1999-2002 годах базы данных функционируют под управлением MS Access и MS Excel и не имеют полноценных средств аналитической обработки информации. Также отсутствует программное обеспечение, обеспечивающее связь между отдельными информационными ресурсами, что делает невозможным создание единой информационной системы ФСФО России. В связи с этим в территориальных органах были сделаны попытки создать собственное программное обеспечение для ведения собственных баз данных на местах.

Успешно эта задача была решена лишь в Территориальном органе в г. Москве, где на деньги, выделенные Правительством г. Москвы еще в 1997 году была создана Автоматизированная информационно-аналитическая система (АИАС), которая построена как корпоративная система обработки информации, объединенная с источниками и потребителями производственной информации с помощью выделенных высокоскоростных каналов связи территориальной сети мэрии Москвы.

ФСФО России, осуществляя мониторинг финансового состояния крупных, экономически и социально значимых предприятий и неплатежеспособных организаций, не имеет возможности прогнозировать организационные и финансовые последствия происходящих событий из-за отсутствия современного программного обеспечения и недостаточности необходимой информации. В то же время в Территориальном органе ФСФО России г. Москвы в Автоматизированной информационно-аналитической системе (АИАС) имеется подсистема, состоящая из АРМ "Мониторинг и реестр" и двух локальных баз данных.

Одна база данных ведется на основании отрицательных определений арбитражного суда, во второй базе данных собраны отчеты арбитражных управляющих. В настоящее время в ТО ФСФО России в г. Москве отработаны формы "Досье арбитражного управляющего", позволяющие иметь: данные о трудовой деятельности арбитражного управляющего; оценку его работы Арбитражным судом; оценку его работы МКДН; результаты рассмотрения жалоб на арбитражного управляющего; результаты проведения процедур, в которых отражаются степень погашения очередей при проведении конкурсного производства.

Программа делопроизводства ФСФО России "Садия" была разработана около 10 лет назад, морально устарела и не обеспечивает необходимых функций. На сегодняшний день количество документов, хранящихся в программе, приводит к перегрузке системы, сбоям и остановке документарного обеспечения. Однако подготовка и внедрение нового программного обеспечения и технологии только подсистемы делопроизводства потребует затрат ориентировочно в 900,0 тыс. рублей.

Создание же единой информационной системы ФСФО России для эффективного выполнения задач, определенных новым законопроектом "О несостоятельности (бан-

кротстве)”, потребует затрат ориентировочно более 1,0 млн. долл. Этот вопрос можно решить путем включения ФСФО России в качестве государственного заказчика в Федеральную целевую программу (ФЦП) “Электронная Россия”.

На момент проверки укомплектованность компьютерной техникой ФСФО России и ее территориальных органов недостаточна. На 1052 сотрудника Службы приходится 941 компьютер, из них 241 - с устаревшим процессором, 668 принтеров, из них лазерных - 333. Требуется замена 236 устаревших компьютеров и покупка дополнительно 100 компьютеров и 300 лазерных принтеров.

Одним из основных аспектов построения информационной системы ФСФО России является ее безопасность и степень доступности накапливаемой информации инсайдовского характера. Однако внимание этому вопросу стало уделяться лишь с сентября 2001 года, когда было разработано и утверждено положение, в соответствии с которым на персональных компьютерах были удалены устройства, позволяющие несанкционированно копировать информацию на магнитные носители.

#### **4. Исполнение основных задач и функций, предусмотренных Положением о ФСФО России**

##### **4.1. Предупреждение банкротства на досудебном этапе**

###### **4.1.1. Информационное обеспечение**

С начала 2001 года в связи с принятием Налогового кодекса Российской Федерации значительно снизилось, а во второй половине года практически прекратилось поступление информации из инспекций МНС России городов и районов. С этого же времени в связи с коммерциализацией деятельности Роскомстата и отсутствием финансирования на эти цели Территориальные органы ФСФО России не получают информацию от органов статистики. По этой причине ФСФО России и ее территориальные органы практически не проводят работу по выявлению неплатежеспособных предприятий (п. 28 Положения).

Иное положение в территориальном органе ФСФО России в г. Москве. Территориальный орган ФСФО России в г. Москве наделен функциями комитета Правительства г. Москвы. Распоряжением мэра Москвы от 21 сентября 1994 года № 456-РМ “О создании Московского комитета по делам о несостоятельности (банкротстве)” (далее - МКДН) было определено предоставление в МКДН информации, относящейся к ее компетенции и необходимой для исполнения функций, обусловленных законодательством о банкротстве, из Мосгоркомстата, Государственной налоговой инспекции по г. Москве, Московской регистрационной палаты, а так же департаментов, комитетов и управлений Правительства Москвы.

###### **4.1.2. Формирование перечня предприятий по основной деятельности ФСФО России (п. 3 Положения)**

Перечень крупных, экономически или социально значимых организаций формируется по критериям, не учитывающим особенности предприятий, стратегически значимых для безопасности государства.

“Порядком формирования перечня крупных, экономически или социально значимых организаций”, утвержденным распоряжением ФСФО России от 20 декабря 2000 года № 226-р “О мониторинге финансового состояния организаций и учете их платежеспособности”, не предусмотрены критерии, на основании которых в этот перечень должны включаться организации, стратегически важные для безопасности государства, исполняющие государственный заказ, несущие мобилизационные задания, имеющие на ответственном хранении и содержании государственные резервы, объекты гражданской обороны. Дополнительно имеются еще два документа:

- перечень предприятий и организаций оборонного комплекса, приватизация которых запрещена (постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 1996 года № 802);

- перечень акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже (постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 784).

С учетом мнения Совета Безопасности Российской Федерации (исх. от 14 февраля 2002 года № А21-465) предлагается расширить Перечень ФСФО России за счет включения предприятий из последних двух документов и повысить статус Перечня до уровня документов, утверждаемых постановлением Правительства Российской Федерации.

#### **4.1.3. Недопущение банкротства и финансовое оздоровление предприятий (п. п. 4, 5 Положения)**

С 1 января 1998 года было приостановлено действие постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 года № 498 “О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий” в части предоставления государственной финансовой поддержки неплатежеспособным предприятиям за счет средств федерального бюджета. Взамен, во исполнение Федерального закона “О федеральном бюджете на 1997 год” и на последующие годы, для стимулирования инвестиционной деятельности и привлечения средств инвесторов для развития российской экономики были предусмотрены средства в Бюджете развития Российской Федерации. Правительством Российской Федерации был разработан механизм предоставления государственных гарантий российским инвесторам для реализации инвестиционных проектов под заемные средства.

Полномочия выступать от имени Правительства Российской Федерации при заключении с банками договоров поручительства были предоставлены Министерству экономики Российской Федерации. “Порядок предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств бюджета развития Российской Федерации” был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 года № 1470. В 2000 году ФСФО России было подготовлено и направлено в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации 12 положительных заключений на инвестиционные проекты предприятий. Однако, по данным Минэкономразвития России, денежные средства выделены не были (исх. от 17 июня 2002 года № 2319-п). В 2001 году такая работа ФСФО России не проводилась.

Территориальные органы ФСФО России не могут проводить мероприятия по финансовому оздоровлению неплатежеспособных предприятий из-за отсутствия средств на эти цели в бюджетах субъектов Российской Федерации.

ФСФО России не решены задачи по привлечению необходимых финансовых средств, в том числе зарубежных инвесторов, для реализации мероприятий по реструктуризации и финансовому оздоровлению неплатежеспособных организаций. Исключение составляет лишь один субъект федерации - г. Москва. В 2001 году общая сумма затрат московского городского бюджета Совета по антикризисным программам Правительства г. Москвы составила 70 млн. рублей. В 2002 году комплексной программой развития промышленности Москвы на цели реформирования и финансового оздоровления предусмотрено 100 млн. рублей. После осуществления ряда мер, предусмотренных постановлением Правительства Москвы от 13 февраля 1996 года № 143 “О предложениях по структурным преобразованиям промышленности города в целях стабили-



зации товарного производства”, было принято постановление Правительства Москвы от 3 июня 1997 года № 418 “О неотложных мерах по поддержке предприятий промышленности г. Москвы”, которым было установлено:

- объединить кредитные ресурсы коммерческих банков на поддержку и развитие промышленности в объеме до 500 млрд. рублей, выделяемых под гарантии Правительства Москвы, в пределах ежегодно устанавливаемого Законом о бюджете города Москвы предельного уровня заимствований;

- установить, что заемные средства, предоставляемые коммерческими банками и иными финансовыми структурами для реализации инвестиционных проектов промышленных предприятий под гарантии Правительства Москвы, аккумулируются во внебюджетном Фонде финансовой поддержки промышленности города Москвы и выдаются промышленным предприятиям с компенсацией части процентной ставки за счет средств фонда.

В соответствии с указанным постановлением ежегодно предусматривалось в расходной части бюджета города Москвы выделение средств, в том числе на возвратной основе по статьям: “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” и “Санация, вывод и ликвидация предприятий”. В развитие указанного постановления, по распоряжению Правительства Москвы от 11 февраля 1998 года № 154-РП при Правительстве Москвы был создан Совет по антикризисным программам (САП).

За время работы Совета в 1998-2000 годах было рассмотрено 121 предприятие и принято решение о разработке бизнес-планов по 71 предприятию (58,7 %) и по выделению финансирования - по 48 предприятиям (39,7 %). В 1998 году были разработаны 39 инвестиционных проектов, значительная часть которых была рекомендована к инвестированию. В бюджете г. Москвы на поддержку промышленных предприятий, консалтинговые услуги, пополнение оборотных средств и инвестиционные проекты было предусмотрено 276 млн. рублей, однако фактически было выделено только 19,8 млн. рублей.

В 1999 году было выпущено распоряжение первого заместителя Премьера Правительства Москвы В.П. Шанцева от 22 апреля 1999 года № 344-РЗП “Об оказании комплексной поддержки предприятиям” (ОАО Камвольное объединение “Октябрь”, ГП “ВНИИТС”, ОАО “Синтез”), а также постановление Правительства Москвы от 15 июня 1999 года № 533 “О мерах по финансовому оздоровлению и развитию производства ОАО “Трехгорная мануфактура”. Финансовая поддержка была оказана промышленным предприятиям: ОАО “Трехгорная мануфактура”, ОАО “Серп и молот”, ЗАО “Новая заря”, ОАО “Логика”, ОАО “Станкоагрегат”, ОАО “Мосавтостекло”, ЗАО “Вариант”, ЗАО “Колор”, ОАО “НИИЭМИ” и ОАО “Микрон” (оборонная промышленность) и др. Ряду предприятий была оказана помощь в виде компенсации процентов за пользование банковскими кредитами: ОАО “Альфапластик”, ОАО “Московский экспериментальный завод химического машиностроения”, ЗАО “Медведково” и др.

За 2001 год на шести заседаниях Совета было рассмотрено 21 предприятие, финансовое состояние которых имеет социальную и экономическую значимость для города. В отношении 15 из них было принято решение об оказании финансовой поддержки - это ОАО “Синтез”, ОАО “Сапфир” (оборонное предприятие), ГУП “Крекер”, ЗАО “Завод домашних холодильников АМО “ЗИЛ”.

Опыт, накопленный САП показывает, что из всех схем финансовой поддержки наибольшей эффективностью, с точки зрения бюджетотдачи, обладает форма поддержки в виде компенсации части ставки процента за коммерческий кредит, выделяемый на реализацию бизнес-планов предприятий. Применение этой формы поддержки позволило на каждый рубль выделенных из бюджета средств привлечь коммерческие кредиты: в 1999 году - 5,4 рубля, в 2000 году - 6,1 рубля, в 2001 году - 7,0 рубля. Было

обеспечено 5,0 рубля годового прироста налоговых поступлений в городской бюджет на каждый рубль финансовой поддержки в составе средств целевого финансирования и бюджетного кредита.

В Москве рядом постановлений Правительства Москвы был создан механизм погашения задолженности перед бюджетом имуществом и имущественными правами предприятия-должника. Так, постановлением Правительства Москвы от 4 февраля 1997 года № 80 “О погашении задолженности перед бюджетом имуществом и имущественными правами предприятия-должника” было определено, что с согласия предприятия-должника на договорных условиях Москомимущество приобретает право распоряжения (сдачи в аренду) имуществом, принадлежащим этим предприятиям-должникам, на срок, обеспечивающий погашение долгов. В рамках этого постановления погасили свои долги перед городским бюджетом ОАО “Красный богатырь”, АО “Энерготехпром”, ОАО “Первый московский часовой завод “Полет”, ОАО “Москвич”, ОАО “Московский телевизионный завод “Рубин”.

Постановлением Правительства Москвы от 20 июля 1999 года № 670 было утверждено “Положение о порядке погашения задолженности предприятий, учреждений и организаций по налоговым и арендным платежам в бюджет города Москвы путем передачи в собственность города Москвы имущества и имущественных прав”.

#### **4.1.4. Административно-кадровая работа на досудебных этапах (п. п. 7, 8, 9 Положения)**

В 2001 году ФСФО России не вносила в федеральный орган по управлению государственным имуществом предложения по приватизации федеральных государственных унитарных предприятий-должников и продаже находящихся в федеральной собственности долей (паев, акций) в уставном капитале организаций, не участвовала в принятии решений об освобождении от занимаемой должности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, не осуществляла права по заключению и расторжению соответствующих договоров на управление неплатежеспособными федеральными государственными унитарными предприятиями.

Указанные функции ФСФО России были определены действующими Указом Президента Российской Федерации от 2 июня 1994 года № 1114 “О продаже государственных предприятий-должников” и постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 года № 498 “О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий”.

В ходе проверки установлено, что из общего количество дел о банкротстве, только 2 % дел возбуждаются по заявлениям должника, тогда как в США большинство дел о банкротстве возбуждается по заявлениям должника. Действия руководителей предприятий по реализации процесса преднамеренного банкротства начинаются, как правило, задолго до возбуждения дела в арбитражном суде. Руководителем должника совершаются заинтересованные, связанные и иные сделки, направленные на увеличение неплатежеспособности предприятия. Такие действия руководителя должника выявляются ФСФО России при ведении мониторинга крупных, экономически и социально значимых предприятий путем анализа бухгалтерской отчетности, однако министерства и ведомства, осуществляющие регулирование в конкретной отрасли, Минимущество России и территориальные комитеты по управлению государственным имуществом не оказывают должного воздействия на указанные процессы путем замены руководителей государственных унитарных предприятий, а также через представителей государства в советах директоров акционерных обществ.

В то же время ФСФО России фактически отстранена от взаимодействия с руководителями государственных унитарных предприятий и представителями государства по пакетам акций акционерных обществ, закрепленных в государственной собственности, с целью предотвращения банкротства предприятий и акционерных обществ на досудебном этапе.

#### **4.2. Деятельность ФСФО России по осуществлению процессуальных прав при рассмотрении в арбитражных судах дел о несостоятельности (банкротстве) предприятий (п. 14 Положения)**

Задачами ФСФО России при сопровождении арбитражных процессов являются защита государственной собственности, находящейся во владении должника (в качестве представителя собственника) и увеличение возвратности кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет, внебюджетные фонды (в качестве представителя кредитора). Недостатки законодательного регулирования в сферах, смежных с законодательством о банкротстве, снижают эффективность деятельности ФСФО России по осуществлению процессуальных прав при рассмотрении в Арбитражных судах дел о несостоятельности (банкротстве) предприятий.

#### **Эффективность деятельности ФСФО России в качестве представителя собственника**

##### **4.2.1. Потери государственной собственности в результате банкротства**

Согласно Положению, ФСФО России не вправе осуществлять контроль за целевым использованием государственной собственности, переданной на праве хозяйственного ведения государственным унитарным предприятиям. Государственные унитарные предприятия, не обладающие правом собственности на используемое ими имущество, подвергаются процедурам банкротства на общих основаниях. В результате происходит отчуждение федеральной собственности в качестве компенсации задолженности предприятий по коммерческим обязательствам. Закона о правовом положении государственных и муниципальных унитарных предприятий до настоящего времени нет.

Государство несет потери за счет продажи имущества (основных средств) государственных унитарных предприятий и федеральных долей (пакетов акций) в капитале акционерных обществ вне рамок законодательства о приватизации и без перечисления долей выручки от продажи в бюджеты всех уровней согласно нормативам, устанавливаемым ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете.

По состоянию на 1 января 2002 года только в четырех субъектах Российской Федерации потери федеральной собственности в результате банкротства оцениваются в 656,5 млн. рублей (в ценах на момент учреждения этих государственных унитарных предприятий и акционерных обществ). В том числе в Республике Карелия - 22,4 млн. рублей, Архангельской области - 160,0 млн. рублей, Московской области - 390,0 млн. рублей, Нижегородской области - 84,1 млн. рублей.

ФСФО России не ведет учет потерь федеральной собственности в результате банкротства предприятий. При этом потери федеральной собственности должны учитываться не по балансовой стоимости на момент учреждения, а по их рыночной стоимости с учетом доходности и остаточной стоимости их имущества на момент ликвидации юридического лица.

##### **4.2.2. Фиктивное или преднамеренное банкротство (п. 29 Положения)**

Экспертные заключения ФСФО России о наличии признаков фиктивного или преднамеренного банкротства не являются защитой от недобросовестных действий

кредиторов. Выявление факта выведения активов должника не является основанием для привлечения лиц, совершивших такие действия, к уголовной ответственности. Анализ статистики арбитражных дел показал, что коммерческие кредиторы - держатели основной суммы долговых обязательств, как правило, заинтересованы не столько в денежных средствах, вырученных от продажи имущества должника, сколько в стремлении незаконного обогащения иными способами. Причины возбуждения дела могут заключаться в достижении интересов, не рассматриваемых в ходе судебного разбирательства: получение таких активов, как права аренды на земельный участок, интеллектуальную собственность, в возможности ликвидации конкурента, прекращении выпуска или создании искусственного дефицита отдельных видов продукции, достижении политических и иных целей.

Признание должника банкротом не выявляет причин наступления неплатежеспособности. Заключение ФСФО России констатирует лишь факт уменьшения активов должника при наращивании его кредиторской задолженности, который сам по себе не является уголовно наказуемым деянием.

За 2001 год ФСФО России было проведено 592 экспертизы на наличие признаков преднамеренного, фиктивного банкротства. Было выявлено наличие признаков в 295 случаях. ФСФО России является единственным органом в России, который может давать подобные заключения. В правоохранительные органы было направлено 260 обращений, по результатам которых было возбуждено 51 уголовное дело. Однако случаи доведения подобных дел до суда крайне редки.

Действующий Уголовный кодекс Российской Федерации не обеспечивает реальной защиты от преднамеренного банкротства. Увеличение неплатежеспособности, исчисленное как нарастание показателя “неоплатности”, то есть превышения кредиторской задолженности над общей суммой активов, не является достаточным основанием для начала уголовного преследования руководителя должника.

#### **4.2.3. Формирование корпуса арбитражных управляющих (п. п. 15, 21, 22 Положения)**

ФСФО России не проводит надлежащий отбор арбитражных управляющих. ФСФО России формирует и ведет реестр лицензий, в котором имеются фамилия, имя, отчество арбитражного управляющего, номер лицензии, ее категория, в каком суде зарегистрирован управляющий. Однако ФСФО России и ее территориальные органы не обладают информацией об арбитражных управляющих, характеризующей их предыдущую деятельность в этом качестве. Нет сведений, какие показатели были достигнуты ранее на предприятиях при прохождении процедур банкротства, а также о наличии жалоб и результатов надзорного производства (если таковое открывалось).

Отсутствие указанной информации не позволяет ФСФО России и ее территориальным органам в должной мере изучить кандидатуры арбитражных управляющих, представляемых Арбитражному суду для осуществления антикризисного управления на предприятиях, находящихся в процедурах банкротства, в том числе крупных, экономически и социально значимых.

Принимаемые надзорными комиссиями ФСФО России решения не останавливают противоправных действий арбитражных управляющих, аннулирование лицензии осуществляется крайне редко и только через решения арбитражного суда. С 1 июля 2002 года лицензирование деятельности арбитражных управляющих отменено. В функции ФСФО России не входит ведение единого государственного реестра арбитражных управляющих. Не достигают положительного эффекта профессиональные объединения арбитражных управляющих - ассоциации, гильдии, иные организации, формирование которых осуществляется на добровольной основе.

ФСФО России не обеспечивает исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 1999 года № 1100-р “О контроле за проведением процедур банкротства организаций, имеющих особое значение для государства”.

На предприятиях, имеющих особое значение для государства, в качестве арбитражных управляющих могут осуществлять свою деятельность специалисты, имеющие лицензию третьей категории или сотрудники ФСФО России. На момент проверки в России лицензию арбитражного управляющего третьей категории получили лишь два человека.

Из 122 предприятий, находящихся в процедурах, обязанности арбитражных управляющих сотрудники Службы исполняют на 72. Учитывая высокую занятость арбитражного управляющего, можно считать, что эти сотрудники не исполняют в должной мере основные функции работников ФСФО России (ее территориальных органов).

В действующем законодательстве до настоящего времени не были предусмотрены меры ответственности для таких государственных арбитражных управляющих, кроме дисциплинарных, в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. Это было связано с отсутствием у них лицензии арбитражного управляющего и тем, что они не являются предпринимателями без образования юридического лица.

#### **4.2.4. Порядок обращения с имуществом, изъятым из гражданского оборота**

В соответствии со статьей 104 действующего Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”, при осуществлении процедуры конкурсного производства из состава конкурсной массы исключается имущество, изъятое из оборота.

В ходе проверки были выявлены случаи отчуждения имущества, ограниченного в обороте, при проведении процедур банкротства. Так, в Московской области семь предприятий, на которых имелись мобилизационные задания и числились мобилизационные резервы, прошли процедуру конкурсного производства. По факту лишь на двух предприятиях - ОАО “Электронприбор” и ОАО “Егорьевский механический завод” после завершения конкурсного производства задание было снято, а материалы второй группы были перемещены на подведомственный комбинат Росрезерва.

ФСФО России не обеспечивает должный контроль за действиями арбитражных управляющих при формировании конкурсной массы.

#### **Эффективность деятельности ФСФО России в качестве представителя кредитора по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды**

#### **4.2.5. Формирование консолидированной позиции кредитора по обязательным платежам (п. п. 26, 35 Положения)**

В ходе судебных процедур ФСФО России представляет интересы государства в качестве кредитора IV (по телу кредита) и V (по штрафам и пеням) очередей.

Проверка показала, что эффективность деятельности Межведомственных балансовых комиссий (МБК) при ФСФО России снижается год от года. Представители налоговых органов редко присутствуют на заседаниях МБК, внебюджетные фонды нередко выставляют в суде собственные несогласованные с ФСФО России требования. До настоящего времени ФСФО России не разработаны правовые акты, регламентирующие работу системы Межведомственных балансовых комиссий.

ФСФО России не обладает достаточными полномочиями для осуществления права кредитора по бюджетным ссудам и иным денежным обязательствам организаций-должников перед Минфином России. Представителями по указанным ссудам выступают, как правило, уполномоченные коммерческие банки.

До настоящего времени ФСФО России и ее территориальные органы не имеют доверенности Минфина России на право выступать кредитором по связанным иностранным кредитам, за счет которых оплачивалось закупаемое за границей оборудование для модернизации и технического перевооружения производства основных отраслей промышленности.

В случае наступления несостоятельности предприятия, требования коммерческих кредиторов удовлетворяются в соответствии с очередностью, установленной Законом “О несостоятельности (банкротстве)”, в порядке пятой очереди. Это приводит к существенному снижению степени возвратности бюджетных ссуд.

Погашение кредиторской задолженности по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды в порядке IV очереди не превышает 30 копеек с 1 рубля. Одновременно возврат кредиторской задолженности в порядке V очереди не превышает 7 копеек с 1 рубля.

#### **4.2.6. Процедуры банкротства отсутствующего должника (п. 16 Положения)**

ФСФО России не обеспечивает реализацию процедуры банкротства отсутствующего должника. По состоянию на 1 января 2002 года в России было ликвидировано по основанию “отсутствующий должник” 8337 предприятий и организаций, по сравнению с 2001 годом их количество возросло в 1,75 раза. Среди этой категории должников имеются и государственные унитарные предприятия, однако ФСФО России не имеет данных об их количестве.

В 2001 году в целом по России была списана как безнадежная к взысканию недоимка и задолженность по пеням только по федеральным налогам и сборам в сумме 15,977 млрд. рублей, в том числе:

- по г. Москве - 782,9 млн. рублей;
- по Московской области - 433,7 млн. рублей;
- по Нижегородской области - 305,2 млн. рублей.

В своем ответе на запрос Счетной палаты МНС России (исх. от 13 марта 2002 года № 29-3-021008-К049) показало, что за период с 1998 по 2002 год недоимка, невозможная к взысканию по основному долгу в результате ликвидации предприятий, в целом по России возросла в 13,2 раза, с 1094,9 млн. рублей до 14476,6 млн. рублей, в том числе:

- по г. Москве с 22,95 до 5857,8 млн. рублей;
- по Московской области с 21,7 до 214,7 млн. рублей;
- по Нижегородской области с 53,6 до 212,7 млн. рублей.

Кроме того, сумма неуплаченных пеней и налоговых санкций, невозможная к взысканию в результате ликвидации предприятий, в целом по России возросла в 8,9 раза, с 1490,2 млн. рублей до 13357,9 млн. рублей, в том числе:

- по г. Москве с 29,2 до 2321,6 млн. рублей;
- по Московской области с 40,1 до 280,2 млн. рублей;
- по Нижегородской области с 8,4 до 155,9 млн. рублей.

Формирование доходной части бюджета происходит по данным фискальных органов на основании прогноза налогооблагаемой базы без учета выбывания предприятий в результате банкротства, в том числе по основанию “отсутствующий должник”.

Учитывая, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2002 года № 319 “Об уполномоченном федеральном органе исполни-

тельной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц”, регистрация вновь создаваемых юридических лиц возложена на Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, целесообразно поручить органам налоговой службы выявление и закрытие отсутствующих должников.

### **5. Создание действенных правовых механизмов**

ФСФО России не осуществляет в должной мере создание действенных правовых механизмов, направленных на обеспечение государственной политики в сфере неплатежеспособности и банкротства предприятий. Действующие в настоящее время нормативные документы, разработанные ФСФО России, не обеспечивают проведение государственной политики в сфере неплатежеспособности и банкротства предприятий. Порядок формирования перечня крупных, экономически или социально значимых организаций необходимо дополнить критериями, отражающими стратегическую значимость предприятия для обеспечения национальной безопасности.

При подготовке законопроекта “О саморегулируемых организациях” следует предусмотреть порядок получения ФСФО России информации для формирования государственного реестра арбитражных управляющих, а также нормативный акт, регламентирующий деятельность государственных арбитражных управляющих и их отчетность.

Поручить ФСФО России контроль за соблюдением стандартов деятельности саморегулируемых организаций, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

### **6. Повышение объективности рассмотрения в арбитражных судах дел о несостоятельности (банкротстве) предприятий**

Для рассмотрения дел о несостоятельности (банкротстве) требуется высокая экономическая квалификация судейского корпуса. С целью расширения участия заинтересованных сторон при рассмотрении дел о банкротстве целесообразно внедрять практику привлечения экспертов - экономистов (управленцев) в качестве арбитражных заседателей арбитражных судов.

С 1 июля 2001 года вступил в действие Федеральный закон “Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации” от 30 мая 2001 года № 70-ФЗ. Законом предусмотрено привлечение арбитражных заседателей к осуществлению правосудия при рассмотрении дел арбитражными судами субъектов Российской Федерации в первой инстанции. Арбитражный суд Московской области приступил к формированию группы арбитражных заседателей, по представленным расчетам для рассмотрения дел коллегией судей в составе 27 человек потребуется не менее 54 арбитражных заседателей, средства для оплаты работы заседателей, согласно Закону, будут предусмотрены в смете расходов на содержание соответствующего арбитражного суда субъекта Российской Федерации. Для участия в делах по гражданско-правовым вопросам арбитражные заседатели подбираются по рекомендациям торгово-промышленных палат, ассоциаций и объединений предпринимателей, иных общественных и профессиональных объединений.

Федеральным законом “Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации” предусмотрено участие арбитражных заседателей при рассмотрении только тех дел, которые возникают из гражданских правоотношений, в то же время, дела о банкротстве предприятий являются специальными делами и не относятся к категории гражданско-правовых дел.

В обеспечение объективности рассмотрения дел о несостоятельности необходимо допустить в качестве арбитражных заседателей экспертов - экономистов (управлен-

цев). Для этого необходимо предоставить ФСФО России право вносить предложения о кандидатурах арбитражных заседателей из числа арбитражных управляющих, зарекомендовавших себя с положительной стороны.

### **Выводы**

В деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению при выполнении стоящих перед нею задач выявлены следующие недостатки:

- отсутствие результативности в работе по выработке предложений по созданию действенных правовых механизмов, направленных на обеспечение государственной политики в сфере неплатежеспособности и банкротства предприятий;
- слабая организация работы коллегий уполномоченных государственных представителей, осуществляющих выработку единой позиции государства в делах о банкротстве организаций должников;
- отсутствие системности и эффективности в работе по выявлению неплатежеспособных предприятий;
- неэффективность экспертной деятельности по подготовке заключений о наличии признаков фиктивного или преднамеренного банкротства;
- отсутствие надлежащего контроля за формированием конкурсной массы;
- неисполнение в полной мере полномочий на досудебном этапе по защите интересов государства при решении вопросов о признании несостоятельными (банкротами) крупных, экономически или социально значимых предприятий, а также стратегических предприятий и предприятий оборонного комплекса, при наличии объективных сведений об их неудовлетворительном финансовом положении;
- отсутствие надлежащего реагирования по отстранению арбитражных управляющих при наличии сведений об их недостаточной квалификации и ненадлежащем исполнении своих обязанностей, повлекшем убытки для должника или кредитора.

### **Предложения**

1. Направить представление Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству.
2. Направить в Правительство Российской Федерации информационное письмо с приложением отчета о проверке.
3. Направить в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации информационные письма с приложением отчета о проверке.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. М. ИГНАТОВ**