

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2001 года № 47 (283) “О результатах проверки деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальных органов по обеспечению поступлений в бюджеты всех уровней средств от продажи долей, акций, имущества предприятий-должников и при проведении процедур банкротства за период с 1994 по 2000 годы”:

Утвердить отчет о результатах проверки...

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информационные письма с приложением отчета о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации с учетом высказанных замечаний и предложений.

Уточнить название данной проверки с учетом проведенной работы.

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности и целесообразности использования государственной собственности при проведении Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальными органами мероприятий по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства, а также по защите интересов Российской Федерации при проведении процедур банкротства за период с 1994 по 2000 годы

Основание проверки: в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка эффективности и целесообразности использования государственной собственности при проведении Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальными органами мероприятий по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства, а также по защите интересов Российской Федерации при проведении процедур банкротства за период с 1994 по 2000 годы.

Цель проверки

Проверка работы Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству по проведению государственной политики, направленной на предотвращение несостоятельности (банкротства) предприятий, с целью предотвращения потерь федеральной собственности и списания задолженности при проведении процедур банкротства, а также по защите интересов Российской Федерации при проведении процедур банкротства за период с 1994 по 2000 год.

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 Коллегий уполномоченных государственных представителей.

Объекты проверки

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (г. Москва).
Территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Архангельской области (г. Архангельск).

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

Северо-Западный межрегиональный территориальный орган Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству (г. Санкт-Петербург).

Нормативно-правовая база проведения проверки и перечень изученных документов прилагается к Отчету.

По результатам проверки оформлены

1. Акт проверки работы территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Архангельской области по обеспечению поступлений в бюджеты всех уровней средств от продажи долей, акций, имущества предприятий-должников и при проведении процедур банкротства за период 1994-2000 годов. С актом ознакомлен руководитель территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Архангельской области В.Н. Гладышев. Замечания к Акту представлены в Счетную палату Российской Федерации (вх. № А-1814 от 14 августа 2001 года), в отчете учтены.

2. Акт проверки работы территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Калининградской области по обеспечению поступлений в бюджеты всех уровней средств от продажи долей, акций, имущества предприятий-должников и при проведении процедур банкротства за период 1994-2000 годов. С Актом ознакомлен руководитель территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в Калининградской области М.С. Трушко. Замечаний к акту нет.

3. Акт проверки работы Северо-Западного межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству в части контроля за деятельностью Агентств в Архангельской и Калининградской областях по обеспечению поступлений в бюджеты всех уровней средств от продажи долей, акций, имущества предприятий-должников и при проведении процедур банкротства за период 1994-2000 годов. С Актом ознакомлен руководитель Северо-Западного межрегионального территориального органа Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству А.С. Утевский. Замечаний к Акту нет, представлены предложения, учтены в отчете.

4. Акт проверки работы Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству по обеспечению поступлений в бюджеты всех уровней средств от продажи долей, акций, имущества предприятий-должников и при проведении процедур банкротства за период 1994-2000 годов. С актом ознакомлен руководитель Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству Т.И. Трефилова. Замечания к Акту представлены с нарушением сроков (вх. № А-2667 от 13 декабря 2001 года).

Цели и объект проверки

В основу программы проверки деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству была поставлена задача установить взаимодействие системы финансового оздоровления и банкротства с бюджетным процессом при проведении процедур банкротства за период с 1994 по 2000 год.

В качестве целей проверки были обозначены следующие:

- анализ деятельности службы по проведению государственной политики, направленной на предотвращение несостоятельности (банкротства) предприятий;

- обеспечение поступлений в бюджеты всех уровней средств от продажи долей, акций, имущества предприятий-должников;
- влияние деятельности службы на предотвращение потерь федеральной собственности;
- оценка размеров списания задолженности по обязательным платежам в фискальную систему страны;
- оценка деятельности ФСФО России по сокращению задолженности должников по обязательным платежам.

Объект проверки

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (далее - ФУДН(б), ФСДН России, ФСФО России). За период проверки с 1994 по 2000 год служба реорганизовывалась пять раз.

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

Как самостоятельный орган исполнительной власти Федеральная служба по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению - ФСДН России была образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. на базе ФУДН(б).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 202 "О государственном органе по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению" ФСДН России была наделена полномочиями по представлению интересов государства как кредитора по обязательным платежам и денежным обязательствам перед федеральным бюджетом и государственными внебюджетными фондами.

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 была преобразована в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству - ФСФО России.

В настоящее время ФСФО России действует в соответствии с "Положением о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству", утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. № 301.

По состоянию на 1 января 2001 г. штатная численность структуры ФСФО России составляет 1052 человека, фактическая численность - 972 человека, в том числе 124 человека - численность центрального аппарата и 848 человек - численность межрегиональных территориальных органов. Центральный аппарат укомплектован на 91,8 %, межрегиональные органы - на 92,5 процента. За счет средств региональных и местных бюджетов содержится 335 человек (39,5 %). В реестр государственных служащих эти работники не включены.

Территориальные органы ФСФО России имеются в 80 субъектах Российской Федерации, которые объединены по территориальному признаку в 7 межрегиональных территориальных органов - Северо-Западный, Дальневосточный, Приволжский, Уральский, Центральный, Сибирский и Южный.

Деятельность ФСФО России в период с 1994 по 1997 годы осуществлялась на основании Закона Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 "О несостоятельности (банкротстве) предприятий", с 1998 года по настоящее время - на основании Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)".

Оба закона имели серьезные недостатки и пробелы в регулировании как досудебного этапа, так и судебных процедур несостоятельности (банкротства), что явилось основанием для издания ряда подзаконных актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

**1. Деятельность государственного органа по банкротству в условиях
Закона Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1
“О несостоятельности (банкротстве) предприятий”**

1.1. Обстоятельства введения системы банкротства

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 19 декабря 1992 г. № 3930-1 “О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О несостоятельности (банкротстве) предприятий” были предусмотрены поручения Правительству Российской Федерации, имеющие целью до введения Закона в действие создать механизм, обеспечивающий его эффективное применение, что обусловило введение указанного закона в действие 1 марта 1993 года.

В целях обеспечения дифференцированного подхода к анализу и оценке платежеспособности предприятий Постановлением было поручено до 1 января 1993 года представить проект закона об аудиторской деятельности в Российской Федерации, до 1 марта 1993 года - ввести механизм обеспечения на территории России государственной системы регистрации залогов имущества предприятий, разработать и ввести в действие механизм регулярной индексации оценки основных фондов предприятий в соответствии с темпом инфляции. Правительству было также поручено организовать систему подготовки арбитражных управляющих из числа опытных хозяйственных руководителей и квалифицированных юристов и экономистов.

Указанные поручения выполнены не были.

Проверкой установлено

Деятельность ФУДН(б) в период с 1994 по 1997 год была направлена на ускоренную приватизацию государственных (федеральных) предприятий и пакетов акций акционерных обществ, закрепленных в федеральной собственности. При этом, как правило, использовались досудебные меры воздействия на администрацию предприятия.

Всего за период с 1994 по 1996 год ФУДН(б) было принято 3250 решений, из них 18,71 % - об изменении ранее утвержденного плана приватизации, 14,52 % - об обязательной приватизации, 7,69 % - по продаже ранее закрепленного пакета акций, 7,57 % - по продаже предприятия с сохранением юридического лица и 2,83 % - по продаже активов ликвидируемого предприятия. Таким образом, 51,32 % принятых решений предусматривали приватизацию предприятий в той или иной форме. Ликвидационные процедуры были приняты по 9,57 % предприятий, из них 3,35 % - это решения о добровольной ликвидации. Решение об обязательном представлении бизнес-плана финансового оздоровления предприятий было принято в 10,1 % случаях, решения о санации предприятий ФУДН(б) не принимались. За этот период по 7,8 % предприятий акт был отменен, так как был принят с превышением полномочий, предоставленных ФУДН(б).

Приватизация предприятий на основании неплатежеспособности осуществлялась в интенсивном режиме по решениям ФУДН(б). Утрата федеральной собственности в виде совокупного уставного капитала предприятий-должников, проданных по решениям ФУДН(б) в рамках приватизации, оценивается за период 1994-1995 годов в 27,0 млрд. рублей (деноминированных).

По состоянию на 15 ноября 1995 года ФУДН(б) были признаны неплатежеспособными 2274 предприятия, из них 1359 предприятий распределялись по основным отраслям производства в Российской Федерации следующим образом: 279 предприятий

Минсельхозпрода России; 261 - Госкомоборонпрома России; 186 - Минтопэнерго России; 121 - Минтранса России; 100 - Госкомпрома России. Таким образом, 70 % предприятий, признанных неплатежеспособными, относились к пяти стратегически важным отраслям промышленности, несущим основную нагрузку по исполнению государственного заказа. Ускоренной приватизации подвергся ряд предприятий, являвшихся наиболее важными звеньями производства, предприятий-монополистов, производителей комплектующих, что повлекло неплатежеспособность смежных предприятий соответствующих отраслей.

В рамках отрасли Госкомоборонпрома России 261 предприятие было признано неплатежеспособным. Актами ФУДН(б) были признаны неплатежеспособными такие крупнейшие, имеющие стратегическое значение, предприятия, как: ПО "Баррикады", г. Волгоград, ГПО "Воткинский завод", г. Воткинск, ГП "Завод им. Я.М. Свердлова", г. Дзержинск, ЭМЗ им. В.М. Мясищева, г. Жуковский.

По состоянию на 19 декабря 1994 г. из 6000 обследованных предприятий в установленном порядке были признаны неплатежеспособными 1154 предприятия с суммарной численностью работников около 2,0 млн. человек. Суммарный объем задолженности неплатежеспособных предприятий по обязательным платежам составлял в то время 8,0 трлн. рублей в ценах 1995 года. Учет объемов погашенной задолженности по обязательным платежам в период 1994-1997 годов ФСФО России не осуществлялся.

В Архангельской области за период 1994-1998 годов по результатам обследования Агентством были признаны неплатежеспособными и имеющими неудовлетворительную структуру баланса 117 предприятий, находящихся в федеральной собственности. Из них 66 предприятиям (56 %) соответствующие акты были предъявлены в 1994 году.

В Калининградской области из 27 обследованных предприятий акт о признании неплатежеспособным и имеющими неудовлетворительную структуру баланса был предъявлен 25 (92,6 %) предприятиям.

На территории Республики Карелия за период с 1994 по 1998 год Агентством были обследованы 85 предприятий. Из них показателям неплатежеспособности отвечали 77 предприятий (90,6 %).

1.2. Исполнение ФУДН(б) Положения о деятельности Государственного органа по банкротству и финансовому оздоровлению

1.2.1. Акты о неплатежеспособности предъявлялись с нарушениями действующего законодательства

Решения по предприятиям принимались с превышением полномочий, предоставленных ФУДН(б) (и его территориальным органам) п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 г. № 498 "О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий".

Так, в Архангельской области с превышением полномочий акты о неплатежеспособности были предъявлены 21 акционерному обществу и 4 государственным предприятиям. Нарушения заключались в том, что в акционерных обществах доля государства была менее 25 %, 2 государственных предприятия не имели статуса юридического лица, 2 государственных предприятия не являлись федеральными. Акты по указанным предприятиям были впоследствии отменены.

В Калининградской области акт о неплатежеспособности был предъявлен ОАО "Черняховский комбикормовый завод", которое являлось государственным унитарным предприятием субъекта федерации, и заводу "Металлист", который еще в августе 1993 г. был исключен из государственного реестра юридических лиц и поставлен на учет как филиал государственного предприятия "Оргтехстрой" МПС России. Однако в июне 1996

г. предприятию был предъявлен акт о неплатежеспособности, и до настоящего времени несуществующее юридическое лицо числится в реестре неплатежеспособных.

В Республике Карелия с превышением полномочий акт о неплатежеспособности был предъявлен предприятию “Электросвязь”.

1.2.2. Действия осуществлялись с нарушениями ведомственных нормативных актов

ОАО “Холмогорская сплавная контора” акт был предъявлен в сентябре 1994 г., а по результатам финансового анализа по состоянию на 1 октября 1994 г., то есть спустя 1 месяц, предприятие было признано платежеспособным. ГП “Архангельский областной радиотелевизионный передающий центр” было признано платежеспособным спустя 2 месяца после предъявления акта, а ГП “Холмогорская опытная станция животноводства и луговодства” - спустя 4 месяца.

Территориальным органом по Архангельской области были приняты решения о продаже в рамках приватизации по 43 предприятиям (46,7 %), исполнены решения были лишь по 26 предприятиям. При этом дела находились в Фонде имущества Архангельской области длительное время.

Из 4 решений о разработке мероприятий по восстановлению платежеспособности (ГП “Котласский электромеханический завод”, ГП “Архангельский водорослевый комбинат”, ГП “Холмогорская межрайонная производственная ветлаборатория”, ГП “Котласский объединенный авиаотряд”) было выполнено лишь одно решение по ГП “Архангельский водорослевый комбинат”.

В Калининградской области из 25 предприятий, которым был предъявлен акт о неплатежеспособности, территориальным органом были приняты решения о продаже в рамках приватизации в отношении 15 предприятий (60,0 %), по 8 предприятиям решение о продаже не было выполнено.

Принимаемые решения были необоснованными и противоречивыми.

Территориальным органом по Архангельской области по предприятию ГП “Судоремонтный судостроительный завод № 1” в феврале 1998 г. принимались решения о замене руководителя, при этом подрядный управляющий Ю.Г. Истомин в феврале 1998 г. принял дела у исполнительного директора В.П. Мезенцева, а в апреле 1998 г. сдал дела тому же В.П. Мезенцеву, который вернулся на завод уже в качестве подрядного управляющего.

ГП “Выйский леспромхоз” акт был предъявлен 14 июля 1994 г., в тот же день территориальный орган принял решение одобрить ходатайство директора о добровольной ликвидации предприятия. Однако, через 2 месяца, в сентябре территориальный орган обратился в Арбитражный суд с ходатайством о замене решения о ликвидации процедурой внешнего управления.

По ГП “Целлюлозный завод № 5” в июле 1994 г. было принято решение об обязательной добровольной ликвидации предприятия, а в августе 1994 г. - о составлении плана финансового оздоровления и санационных мероприятиях. Ни одно из этих решений не было исполнено. До настоящего времени предприятие неплатежеспособно.

ГП “Вилегодская семеноводческая станция по травам” акт был предъявлен в июне 1994 г. В сентябре этого же года было принято решение удовлетворить ходатайство директора о добровольной ликвидации, а в декабре этого же года было принято решение о продаже с сохранением статуса юридического лица. Решение также не исполнено.

По ГУП “212 Комбинат железобетонных изделий” территориальный орган по Калининградской области обратился с исковым заявлением в арбитражный суд о признании предприятия несостоятельным (банкротом) еще до принятия акта о неплатежеспособности.

В реестре неплатежеспособных предприятий до настоящего времени числятся предприятия, исключенные из реестра юридических лиц.

Так, в реестре неплатежеспособных предприятий территориального органа по Калининградской области числятся:

- НТЦ “Аквакультура”, который был продан на коммерческом конкурсе 12 апреля 1995 г.;

- ОАО “Калининградторгморнефтегаз”, пакет акций которого в размере 22,09 % уставного капитала был продан единым пакетом на денежном аукционе, проведенном 22 ноября 1995 г., а государственная доля в уставном капитале ОАО “Калининградторгморнефтегаз” в размере 38 % была передана АО “Нефтяная компания “ЛУКОЙЛ”, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 сентября 1995 г. № 861;

МПП “Контакт”, признанное неплатежеспособным в июне 1995 г., было продано в октябре 1995 г. как хозяйственный комплекс на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями. По решению нового собственника предприятие было ликвидировано и исключено из реестра юридических лиц.

Предприятия снимались с учета в связи с реорганизацией при непогашенной задолженности по обязательным платежам.

В Республике Карелия ГП “Петрозаводский радиоцентр” было снято с наблюдения в связи с присоединением его на правах филиала к Всероссийской Государственной телевизионной и радиовещательной компании, а ГП “Ликеро-водочный завод “Петровский” - в связи с преобразованием в филиал федерального государственного унитарного предприятия “Росспиртпром”. При этом долги названных предприятий по обязательным платежам не были погашены.

1.2.3. Не проводились мероприятия по финансовому оздоровлению и реструктуризации неплатежеспособных организаций-должников

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2264 не проводилась реабилитация предприятий путем санации или их разовой финансовой поддержки.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2264 на ФУДН(б) была возложена функция распоряжения средствами, выделенными из бюджета и внебюджетных фондов, для проведения реорганизации, санации неплатежеспособных предприятий и ликвидации. Законами о федеральном бюджете по статье “Расходы по санации и перепрофилированию убыточных и неперспективных производств”, начиная с 1994 года, предусматривалось целевое выделение денежных средств:

- 1994 г. - 350,0 млрд. рублей;
- 1995 г. - 800,0 млрд. рублей;
- 1996 г. - 273,4 млрд. рублей;
- 1997 г. - 400,0 млрд. рублей.

Указанные средства ФУДН(б) не запрашивались, механизм распоряжения данными средствами в ФУДН(б) разработан не был. ФСФО России за период 1994-2000 гг. не занималась вопросом оказания финансовой поддержки в виде процедуры санации неплатежеспособных предприятий.

За 1994-1995 годы по поручениям Правительства Российской Федерации было подготовлено 6 обращений (всего на сумму 189,5 млрд. рублей в ценах 1995 года) о выделении бюджетных средств в виде финансовой помощи на безвозмездной основе: ОАО “Дагдизель” - 11 млрд. рублей; ОАО “Орский завод тракторных прицепов” - 9

млрд. рублей; Саранский механический завод - 14,5 млрд. рублей; ОАО “Авиакор” - 90 млрд. рублей; завод им. Я.М. Свердлова - 9,6 млрд. рублей; ОАО “Арсеньевская авиационная компания “Прогресс” им. Сазыкина - 55,4 млрд. рублей. По состоянию на 18 декабря 1995 г. фактически было выделено на возвратной основе 11,5 млрд. рублей Саранскому механическому заводу.

ОАО “Арсеньевская авиационная компания “Прогресс” им. Сазыкина (далее - ААК “Прогресс”) - крупнейшее предприятие оборонной промышленности Приморского края. Акт о неплатежеспособности ААК “Прогресс” был предъявлен территориальным агентством по делам о несостоятельности (банкротстве) по Приморскому краю в декабре 1994 г.

В марте 1995 г. ААК “Прогресс” представила ФУДН(б) план мероприятий по стабилизации финансового положения. Управление финансового анализа, рассмотрев мероприятия по стабилизации, сделало положительное заключение в июле 1995 г. и ходатайствовало о финансовой государственной поддержке предприятия в сумме 55,4 млрд. рублей в два этапа: 44,7 млрд. рублей - в IV квартале 1995 г. и 10,7 млрд. рублей - в I квартале 1996 г. на возвратной основе.

Задолженность государства перед предприятием по оплате государственного заказа составляла 43,4 млрд. рублей. В соответствии с п. 4.7 распоряжения ФУДН(б) от 12 августа 1994 г. № 31-р, установлено, что если неплатежеспособность предприятия непосредственно связана с задолженностью государства перед ним, то указанное обстоятельство свидетельствует об отсутствии основания для применения в отношении директора предприятия мер ответственности, предусмотренных п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 2 июня 1994 г. № 1114. Агентство по Приморскому краю предложило собранию акционеров кандидатуру нового генерального директора.

Финансовая государственная поддержка предприятию оказана не была, вместо этого было принято решение выставить пакет акций ААК “Прогресс” на залоговый аукцион в декабре 1995 г.

Выделенные финансовые средства направлялись на проведение ликвидационных мероприятий.

По Республике Карелия был установлен единственный случай выделения денежных средств из федерального бюджета на проведение ликвидационных мероприятий на ГОК “Карелслюда” и связанных с этим социальных последствий.

ГОК “Карелслюда” расположен в поселке Чупа. Основная деятельность - добыча кварц-полевошпатового материала и особо чистого кварца для специзделий. Слюдя месторождений ГОК “Карелслюда” характеризуется наиболее высоким качеством по сравнению с другими месторождениями России (Ковдор, Мама) и сравнима только с индийской слюдой. Начиная с 1992 года, в связи с сокращением объемов производства оборонной промышленности, общим спадом производства и повышением цен на энергоносители, произошло снижение потребности в слюде, а в 1995 году спрос исчез полностью. В этой связи ГОК “Карелслюда” подходил под понятие неперспективных производств, и ФУДН(б) имело все основания добиваться выделения денег на санацию и реперофилитирование предприятия. Предприятием был разработан и в октябре 1995 года представлен в ФУДН(б) план финансового оздоровления, который предусматривал консервацию шахт.

Однако ФУДН(б) в августе 1996 г. обязало директора ГОК “Карелслюда” обратиться в суд с заявлением о возбуждении производства по делу о несостоятельности (банкротстве) предприятия. Высшим арбитражным судом Республики Карелия в октябре 1996 г. было принято решение о ликвидации ГОК “Карелслюда” как юридического лица.

В рамках конкурсного производства была определена потребность в средствах на проведение ликвидационных мероприятий, которая составила 79,0 млн. рублей. После неоднократных обращений Правительства Республики Карелия в Правительство Российской Федерации распоряжением от 22 июня 1999 года № 958-р было поручено Минфину России выделить в 1999 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации

на финансирование первоочередных ликвидационных мероприятий по ГОК “Карелслюда” 20,0 млн. рублей. Денежные средства на момент проверки были получены и потрачены на погашение задолженности кредиторов 1 и 2 очередей.

На момент открытия конкурсного производства государственная доля в уставном капитале ГОК “Карелслюда” составляла 60 % и оценивалась в 70,5 млн. рублей, которая, в результате ликвидации, была утрачена в виде конкурсной массы по ликвидационной стоимости, составившей всего лишь 7,6 млн. рублей. Одновременно государство вложило 20,0 млн. рублей в ликвидационные процедуры. Накопленная задолженность федеральному бюджету и внебюджетным фондам в сумме 10,4 млн. рублей была списана. Особо следует отметить тот факт, что при этом была ликвидирована возможность добычи стратегически важного отечественного слюдяного сырья.

В Архангельской области был установлен случай выделения средств на судебную санацию предприятия - ГП “Управление строительства № 19”. Деньги также были направлены на ликвидационные мероприятия, а именно на ликвидацию задолженности по заработной плате и выплатам ежемесячных пособий, гарантированных ст. 6 Закона “О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях”, в сумме 28,6 млн. рублей.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1743-р, Минфин России выделил Управлению строительства № 19 Спецстроя России на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на финансирование расходов по санации и перепрофилированию убыточных и неперспективных производств, 20,0 млн. рублей, в том числе 17,3 млн. рублей в 1995 г. и 2,7 млн. рублей в 1996 г. на выплату заработной платы и пособий, гарантированных законодательством Российской Федерации.

1.2.4. Выявлены случаи отчуждения имущества, ограниченного в обороте, при проведении процедур банкротства

В нарушение Указа Президента Российской Федерации от 14 ноября 1997 г. № 1227 “О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области мобилизационной подготовки и мобилизации”, Правительство Российской Федерации до настоящего времени не определило полномочия ФСФО России в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

В ходе проверок Счетной палаты Российской Федерации были вскрыты случаи внесения в качестве вклада в уставные капиталы создаваемых акционерных обществ имущества, ограниченного в обороте. При проведении процедур банкротства на таких предприятиях это имущество включалось в конкурсную массу.

Вместе с тем, согласно п. 10 ст. 7 и п. 10 ст. 8 Федерального закона от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ “О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации” в случае несостоятельности (банкротства) организаций, имеющих мобилизационные задания (заказы), органы исполнительной власти обязаны принимать меры по передаче этих заданий (заказов) другим организациям, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов, или которые находятся в сфере их ведения.

Положением о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству не предусмотрена функция по выявлению, учету и сохранению в государственной собственности имущества специального назначения при осуществлении процедур банкротства. ФСФО России не имеет в своей структуре специального подразделения для хранения и работы с информацией, подпадающей под действие законодательства о защите государственной тайны.

1.2.5. Действия ФСФО России по подготовке и подбору специалистов по вопросам антикризисного управления не эффективны

Длительное время программы подготовки специалистов по антикризисному управлению позволяли любому соискателю через 21 день аттестоваться и приступать к исполнению обязанностей арбитражного управляющего на предприятиях, находящихся в кризисной ситуации. Организацию бухгалтерского учета соискатель осваивал за 4 часа, за 8 часов обучался разработке стратегии развития предприятия и составлению бизнес-планов, за 24 часа изучал законодательство от общих вопросов гражданского права до законодательства о банкротстве.

Обученный и аттестованный персонал практически не использовался. Так, в 12 промышленно развитых регионах России из 125 антикризисных управляющих 46 не были аттестованы, 72 вообще не проходили обязательное обучение. В случаях с оборонными предприятиями чаще всего предлагались кандидатуры управляющих, не отвечающие требованиям “Положения о сертификации на право управления оборонными предприятиями”. По этой причине в 1995 году не могла быть реализована процедура внешнего управления на 8 предприятиях оборонного комплекса.

В период 1996-1997 гг. внешним управляющим ГП “Петрозаводское авиапредприятие” (Республика Карелия) был назначен А.В. Глазунов. Его прежнее место работы - АОЗТ “Вторметалл”. Подготовку и аттестацию на должность внешнего управляющего он не проходил. Процедура внешнего управления ГП “Петрозаводское авиапредприятие”, проводившаяся А.В. Глазуновым, завершилась признанием предприятия банкротом. Для проведения конкурсного производства судом был назначен другой арбитражный управляющий - М.А. Мордашов, который не был аттестован для проведения работ, непосредственно связанных с обеспечением безопасности полетов воздушных судов и авиационной безопасностью, не имел “Свидетельства эксплуатанта” и не обладал лицензией на осуществление деятельности по обеспечению воздушных перевозок.

Решением Арбитражного суда г. Самары, по предложению кредиторов, арбитражным управляющим одного из важнейших предприятий военного авиастроения ОАО “АВИС” был назначен член правления АКБ “АвтоВАЗбанк” В.А. Хасис, не имевший допуска для работы с секретными документами.

1.3. Отчетность о деятельности Федеральной службы за период 1994-1997 годов уничтожена

ФСФО России, являясь в 1994-1997 годах структурным подразделением Госкомимущества России, ежегодных отчетов не составляла. Информация территориальных органов по форме ТА-2 относилась к категории “оперативная” и хранению не подлежала. Инструкция по делопроизводству была утверждена лишь в 1999 г. приказом ФСФО России от 20 июля 1999 г. № 74, номенклатура дел - приказом ФСФО России от 27 декабря 1999 г.

ФСФО России до настоящего времени не имеет государственной статистической отчетности.

2. Деятельность государственного органа по банкротству в условиях Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ

“О несостоятельности (банкротстве)”

2.1. Обстоятельства принятия нового закона о банкротстве

В основу нового закона была положена иная концепция несостоятельности (банкротства) должника.

В качестве критерия несостоятельности был принят признак неплатежеспособности, который определялся, исходя из анализа встречных денежных потоков, то есть должник - юридическое лицо может быть признан банкротом в случае нарушения им платежной дисциплины. Так, три месяца просроченной кредиторской задолженности в размерах, превышающих 500 минимальных размеров оплаты труда (ориентировочно -1,5 тыс. долл. США), согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”, является достаточным основанием для возбуждения дела о несостоятельности. При этом у должника может иметься в наличии имущество на сумму, превышающую общую сумму кредиторской задолженности.

Главным преимуществом нового критерия - принципа неплатежеспособности считается возможность более быстрого открытия конкурсного производства, что якобы необходимо для предупреждения злонамеренных действий со стороны должника и его собственников. Такой подход открыл широкие возможности для активизации кредиторов по ущемлению прав акционеров, в том числе государства.

Динамика арбитражных дел о банкротстве выглядела следующим образом: в 1993 году было рассмотрено немногим более 100 дел, в 1994 году - 240 дел, в 1995 году - 1108 дел, в 1997 году - более 4600 дел. С принятием нового Закона только за шесть месяцев 2000 года в арбитражные суды было подано 10500 заявлений о признании должников банкротами. С учетом вновь поступивших дел и остатка дел, производство по которым было возбуждено ранее, по состоянию на 1 июля 2000 года на рассмотрении в арбитражных судах находилось свыше 18000 дел о банкротстве должников. В настоящее время, по оценке ФСФО России, в судах находятся до 33000 дел о банкротстве.

2.2. Роль ФСФО России в бюджетном процессе

ФСФО России принимает участие в бюджетном процессе путем принятия решений о продаже пакета акций предприятия-должника или предприятия-должника как хозяйственного комплекса в рамках законодательства о приватизации, кроме того, ФСФО России исполняет функций кредитора по обязательным платежам в бюджетную систему и внебюджетные фонды.

Деятельность ФУДН(б) по приватизации государственных унитарных предприятий и пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, оценивается отрицательно. Продажи предприятий-должников, имущества ликвидируемых предприятий осуществлялись на основании Указа Президента Российской Федерации от 2 июня 1994 г. № 1114 “О продаже государственных предприятий-должников”, в соответствии с которым продажа должна была проводиться на инвестиционных конкурсах с условием погашения задолженности перед бюджетной системой. При этом выручка от продажи государственных унитарных предприятий и пакетов акций акционерных обществ-должников не превышала номинальной стоимости акций. Проверкой установлены также факты продажи имущества должников на аукционах без компенсации задолженности по обязательным платежам.

Продажу и перечисление денежных средств, полученных от продаж пакетов акций предприятия-должника или предприятия-должника как хозяйственного комплекса, в бюджетную систему России осуществляет Российский фонд федерального имущества (далее - РФФИ) и территориальные фонды имущества.

В 1999 г. было перечислено в федеральный бюджет 10,9 млн. рублей, в 2000 г. продажа имущества должников в рамках законодательства о приватизации не проводилась.

Функции кредитора по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды на этапе досудебных процедур исполняют Межведомственные балансовые комиссии (далее - МБК), созданные в соответствии с приказом ФУДН России от 18 июня 1996 года № 41.

В 1998 г. в результате деятельности МБК было погашено 35,2 млрд. рублей (53,9 %) из не отсроченной задолженности в 65,3 млрд. рублей. В 1999 г. из общей неотсроченной задолженности в сумме 113,9 млрд. рублей было погашено 32,1 млрд. рублей (28,2 %). В 2000 г. из общей неотсроченной задолженности в сумме 81,2 млрд. рублей было погашено 66,2 млрд. рублей (81,5 %). О поступлении этих средств в бюджетную систему отчитываются дважды: ФСФО России и МНС России.

Дополнительно в федеральный бюджет поступали денежные средства от лицензионной деятельности, осуществляемой ФСФО России: в 1999 г. - 4,3 млн. рублей, в 2000 г. - 5,7 млн. рублей.

При конкурсном производстве активы предприятия, являющиеся государственной собственностью, продаются по ценам ликвидации, что значительно ниже уровня цен при приватизации. Кроме того, конкурсное производство приводит к ликвидации юридического лица, что означает списание непогашенной кредиторской задолженности и задолженности по обязательным платежам и уничтожение отчетности. В результате государству наносится ущерб, связанный с отчуждением активов предприятия, находящегося в государственной собственности, а также со списанием задолженности по обязательным платежам.

Так, реализация процедур конкурсного производства за период 1994-1999 годов по Республике Карелия привела к утрате федеральной собственности в виде уставных капиталов государственных унитарных предприятий и пакетов акций акционерных обществ на сумму 22,4 млн. рублей, по Архангельской области - 160,0 млн. рублей.

Законодательством о банкротстве предусмотрено, что задолженность по обязательным платежам погашается в порядке 4 (сумма платежа) и 5 (штрафы и пени) очередей. Поступления средств от этих операций в доход бюджета ничтожны и не превышают 10-12 % от суммы накопленной задолженности по обязательным платежам. Федеральным бюджетом в результате списания указанной задолженности за период 1994-1999 годов по Республике Карелия недополучены средства в размере 31,4 млн. рублей, по Архангельской области - 10,0 млн. рублей.

По данным проверки Фонда имущества Нижегородской области (решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 сентября 2001 года, протокол № 32 (268)), в 1999-2000 годах конкурсное производство в Нижегородской области было закончено по 5 акционерным обществам, в результате чего, за счет списания накопленной задолженности, были недополучены средства по обязательным платежам в сумме 101,7 млн. рублей.

Не удовлетворяются требования государства по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды, возникающие в связи с хозяйственной деятельностью должника в процессе конкурсного производства. Требования государства по уплате обязательных платежей, возникающие после открытия конкурсного производства, удовлетворяются из имущества должника, оставшегося после удовлетворения требований, заявленных в установленный срок (п. 4 ст. 114 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"). Такое положение, предусмотренное законом, позволяет должнику-банкроту в процессе конкурсного производства осуществлять хозяйственную деятельность без уплаты обязательных платежей. При этом банкрот производит удовлетворение требований кредиторов при одновременном увеличении задолженности по обязательным платежам.

2.3. Участие ФСФО России в повышении собираемости обязательных платежей

ФСФО России не обеспечивает ведение мониторинга финансового состояния крупных экономически или социально значимых организаций, предусмотренного ст. 25 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”.

Территориальные органы ФСФО России сталкиваются с непредставлением предприятиями необходимой информации. Так, руководитель ОАО “Архангельскгеолдобыча” на протяжении 1999-2000 годов отказывает территориальному органу ФСФО России по Архангельской области в предоставлении отчетности, мотивируя отказ необоснованностью включения данного предприятия в Перечень крупных экономически или социально значимых предприятий. Такая же ситуация имеет место в территориальных органах ФСФО России по Калининградской области и Республике Карелия. Факт включения в Перечень нередко оспаривается в судах на основании отсутствия установленного законом порядка.

Затруднено получение информации из Министерства Российской Федерации по налогам и сборам.

После вступления в силу 1 части Налогового кодекса Российской Федерации МНС России относит бухгалтерскую отчетность организаций к категории налоговой тайны. Административный статус распоряжений ФСФО России о предоставлении информации является недостаточным. Совместный приказ ФСФО России и МНС России от 22 октября 1999 г. № 118/АП-3-09/335 “О порядке обмена информацией между МНС России и ФСФО России, а также их территориальными органами” не исполняется. На основании “Порядка предоставления налоговыми органами конфиденциальной информации”, утвержденного приказом МНС России от 3 октября 2000 г. № БГ-3-24/346, ФСФО России и его территориальные органы не включены в круг министерств и ведомств, имеющих право на получение сведений, составляющих налоговую тайну.

Работа Межведомственных балансовых комиссий по возмещению задолженности по обязательным платежам имеет следующие недостатки. Лишь незначительная сумма задолженности поступала в бюджетную систему денежными средствами, большая часть задолженности погашалась в виде взаимозачетов. Возврат задолженности в бюджет фиксируется как налоговые поступления без привязки к временному периоду ее возникновения.

Совместный приказ Госналогслужбы России, Минфина России, ФСНП России и ФУДН(б) при Госкомимуществе России от 31 мая 1996 года № ВА-3-10/42/285/184/35 “Об утверждении Порядка погашения организациями задолженности бюджету и внебюджетным фондам” не зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации, что дает возможность предприятиям уклоняться от вызова на заседания МБК.

МНС России, ссылаясь на ст. ст. 8, 9 Налогового кодекса Российской Федерации, нередко не принимает графики погашения задолженности, утвержденные на заседаниях МБК, и выставляет предприятиям инкассовые поручения.

Суммы погашенной задолженности за 1998, 1999 и 2000 годы, приводимые ФСФО России в отчетах, составленных в разные периоды времени, имеют разные значения, поэтому оценить их достоверность не представляется возможным.

Деятельность Коллегии уполномоченных государственных представителей (далее - КУГП) недостаточно эффективна.

В процедуре банкротства государственные и общественные интересы представляет ряд органов власти: ФСФО России, налоговые и иные уполномоченные органы, органы прокуратуры Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления, каждый из названных органов отстаивает свои ведомственные интересы.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 1998 года № 476 были созданы Коллегии уполномоченных государственных представителей. Задачей КУГП является выработка единой позиции государства в делах о банкротстве организаций-должников путем консолидации требований к ним по обязательным платежам в федеральный бюджет и внебюджетные фонды, однако механизм консолидации требований государственных органов не создан.

Представители налоговых органов и Пенсионного фонда Российской Федерации в одностороннем порядке, минуя КУГП, инициируют арбитражные процессы о банкротстве организаций либо заявляют в суде позицию, не соответствующую выработанной единой позиции государства, в том числе по ряду крупнейших и особо значимых организаций - ОАО “Кондпетролеум”, ОАО “Ачинский глиноземный комбинат”, ОАО “Кузнецкий металлургический комбинат”, ОАО “Владимирский завод “Автоприбор”.

КУГП не имеет необходимого правового статуса и полномочий для представления в судебных процедурах и на собраниях кредиторов согласованной позиции государства при решении следующих вопросов: утверждение плана внешнего управления, продление срока внешнего управления, способ, порядок и сроки продажи имущества, заключение мирового соглашения.

Федеральным законом “О несостоятельности (банкротстве)” установлено, что государство как кредитор по обязательным платежам участвует в принятии решений только на первом заседании кредиторов при рассмотрении вопроса о выборе применяемой к должнику процедуры. Решения, принятые на первом собрании с участием налоговых и иных уполномоченных органов, могут быть пересмотрены иными кредиторами на последующих собраниях кредиторов без участия представителей государства.

2.4. Действия ФСФО России по предотвращению потерь государственной собственности при ликвидации отсутствующих должников

Финансовая отчетность ежеквартально представляется предприятиями в налоговые органы, поэтому именно они имеют возможность оперативно обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании отсутствующего должника банкротом. Однако налоговые органы, имея оперативную (ежеквартальную) информацию о прекращении предприятием хозяйственной деятельности, длительное время не обращаются в арбитражный суд. За это время администрация предприятия имеет возможность вывести ликвидное имущество в созданные ею дочерние структуры и целенаправленно превратить предприятие в “отсутствующего должника”.

В ходе проверки ФСФО России были сделаны запросы руководителям управлений МНС России по Московской, Кемеровской, Свердловской, Ростовской, Нижегородской, Тульской и Владимирской областям о размерах списанной кредиторской задолженности по обязательным платежам в федеральный бюджет и внебюджетные фонды, числящейся на лицевых счетах, а также размерах списанной задолженности отсутствующих должников. Анализ полученной информации показал, что явление “отсутствующий должник” приняло массовый характер и представляет собой один из способов уклонения от погашения задолженности по обязательным платежам. При этом налоговые органы длительное время не списывают задолженность с лицевых счетов предприятий, по которым конкурсное производство завершено.

Порядок списания недоимки и задолженности по пени определен постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 100 “О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам”. Основанием для принятия налоговыми органами, в случае признания должника банкротом, решения о списании задолженности, согласно п. 4 (б) указанного постановления, является копия определения арбитражного суда о

завершении конкурсного производства, заверенная гербовой печатью соответствующего арбитражного суда. Во исполнение указанного постановления, был издан приказ МНС России от 1 июня 2001 г. № ВГ-3-10/175.

Однако в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2001 года № 100 “О порядке признания безнадежными к взысканию и списания недоимки и задолженности по пеням по федеральным налогам и сборам”, арбитражные суды не представляют налоговым органам предписанные документы.

В нарушение п. 4 ст. 25 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” ФСФО России не создала специализированный фонд для оплаты труда арбитражных управляющих, осуществляющих свою деятельность по ликвидации должников, в случае отсутствия имущества последних.

По отсутствующим должникам процедура конкурсного производства проводится по упрощенной схеме. В случае обнаружения конкурсным управляющим имущества отсутствующего должника, сумма, вырученная от продажи имущества, направляется на покрытие судебных расходов и расходов на выплату вознаграждения конкурсного управляющего. Однако в большинстве случаев имущество у отсутствующих должников отсутствует. Вследствие этого, арбитражные управляющие, зарегистрированные в арбитражных судах, при проведении процедур банкротства в отношении отсутствующих должников не получают денежного вознаграждения. Также дела по отсутствующим должникам ведут сотрудники ФСФО России и ее территориальных органов. По состоянию на 1 января 2001 г. в целом по России в 700 случаях назначены сотрудники ФСФО России в качестве арбитражных управляющих на предприятиях - отсутствующих должниках.

Комитеты по управлению государственным имуществом в должной мере не контролируют государственную собственность, переданную в хозяйственное ведение государственным унитарным предприятиям, и пакеты акций акционерных обществ. В реестрах комитетов по управлению государственным имуществом продолжают числиться предприятия, по которым конкурсное производство завершено.

Механизм списания имущества, переданного на праве хозяйственного ведения государственным унитарным предприятиям, в связи с ликвидацией юридического лица законодательно не установлен.

Законодательством Российской Федерации о ценных бумагах не определена процедура аннулирования (погашения) акций ликвидированных акционерных обществ.

2.5. Исполнение функции подготовки заключений о наличии признаков фиктивного или преднамеренного банкротства

В соответствии со ст. 10 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” фиктивным банкротством признается ситуация, когда заявление должника подано в арбитражный суд при наличии возможности удовлетворить требования кредиторов в полном объеме.

Преднамеренным банкротством признается банкротство по вине его учредителей, в том числе руководителя должника, которые имеют право давать обязательные для должника указания либо иным способом определять его действия. На учредителей должника в случае недостаточности имущества должника может быть возложена субсидиарная ответственность по обязательствам должника.

Подготовка заключений о наличии (отсутствии) признаков фиктивного и (или) преднамеренного банкротства осуществляется территориальным органом ФСФО России в соответствии с распоряжением ФСФО России от 8 октября 1999 г. № 33-р. Распоряжением предусмотрен определенный алгоритм расчета финансовых показателей, исходя из анализа стандартного пакета документов, получение которых ФСФО России не может

обеспечить, поэтому нередко дать заключение о наличии или отсутствии признаков фиктивного и/или преднамеренного банкротства не представляется возможным.

Так, Северо-Западный межрегиональный территориальный орган ФСФО России, проводивший по заявке Счетной палаты Российской Федерации экспертизу по выявлению признаков преднамеренного банкротства ОАО «Росика» (Республика Карелия), не смог установить наличие признаков преднамеренного банкротства в связи с отсутствием необходимых документов.

“Методические рекомендации по проведению экспертизы о наличии (отсутствии) признаков преднамеренного банкротства” ФСФО России не рассматриваются правоохранительными органами в качестве достаточного основания при возбуждении уголовных дел.

Заключение ФСФО России о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства не рассматривается судом в качестве доказательства по уголовному делу, а является лишь ориентирующей информацией для следователя. В настоящее время силу доказательства имеют только результаты экспертизы, проведенной специалистами правоохранительных органов.

На основании ст. 196 УК Российской Федерации преднамеренное банкротство, то есть умышленное создание или увеличение неплатежеспособности, совершенное руководителем или собственником коммерческой организации в личных интересах или интересах иных лиц, а также заведомо некомпетентное ведение дел, причинившее крупный ущерб либо иные тяжкие последствия, наказывается штрафом от пятисот минимальных размеров оплаты труда и выше либо лишением свободы на срок до шести лет.

Умышленное создание или увеличение неплатежеспособности может совершаться путем заключения заведомо невыгодных, не соответствующих нормальной практике сделок, принятия на себя чужих долгов в качестве поручителя, уменьшения активов, фиктивного отчуждения имущества. Под личными интересами или интересами других лиц понимаются возможность приобретения предприятия, получение имущественной выгоды, отказ от уплаты долгов, устранение конкурента, продвижение по должности.

Крупный ущерб или иные тяжкие последствия могут состоять в убытках должника, потере рабочих мест, невыплаченных налогах. Ущерб признается крупным по усмотрению суда, исходя из объема деятельности предприятия, потерь кредиторов и других обстоятельств.

Аналогичное наказание предусмотрено ст. 197 УК Российской Федерации по деяниям, подпадающим под признаки фиктивного банкротства. Объективная сторона преступления заключается в сокрытии или фальсификации информации при принятии решения о добровольной ликвидации предприятия с целью получить отсрочку или рассрочку платежей, или скидку с долгов, неуплату долгов, а также причинить этими действиями крупный ущерб.

При проведении экспертизы в связи с преднамеренным банкротством, как правило, не выявляется причинно-следственная связь между осуществлением действий и увеличением неплатежеспособности предприятия-должника. Не принимается во внимание важнейший признак объективной стороны данных деяний - их результат, т. е. факт увеличения неплатежеспособности предприятия.

В рамках процедур банкротства арбитражному управляющему предоставляются необоснованно широкие полномочия по распоряжению собственностью акционеров (собственника) предприятия. В то же время руководитель должника, собственник, акционеры отстранены от участия в процессе. Согласно п. 1 ст. 76 Закона о банкротстве, внешний управляющий вправе самостоятельно распоряжаться имуществом должника. Собственник имущества или органы управления должника не вправе ограничивать полномочия управляющего. Установлено (п. 2 ст. 76), что управляющий в своих действиях ограничен

только решениями собрания кредиторов (комитета кредиторов). Ограничение введено лишь на сделки (п. 4 ст. 76), в совершении которых имеется сторона, заинтересованная в отношении внешнего управляющего или конкурсного кредитора, при этом статья не указывает признаков, по которым заинтересованные лица могут быть отнесены к таковым.

Акционеры не отнесены ст. 64 ГК Российской Федерации к конкурсным кредиторам. В связи с этим акционеры (собственник) не могут воздействовать на процесс принятия решений внешнего управляющего при совершении крупных сделок. В то же время кредиторы по денежным обязательствам, которые и определяют решения собрания кредиторов, как правило, не заинтересованы в восстановлении платежеспособности должника. Таким образом, на стадии внешнего управления, когда должник еще может восстановить свою платежеспособность, управляющий не ограничен в своих действиях и может совершать сделки в интересах недобросовестных приобретателей. Свою заинтересованность управляющий может временно скрыть: сначала совершить сделку по выведению активов во вновь созданное общество, а затем, спустя время, образовать органы управления новым обществом с участием лиц - инициаторов сделок по передаче активов.

Необходимо усовершенствовать методику ФСФО России, которая будет детально регламентировать действия по выявлению и доказательству наличия признаков преднамеренного или фиктивного банкротства.

ФСФО России не имеет информации о заключениях, направленных для принятия мер по выявленным признакам фиктивного и/или преднамеренного банкротства.

Всего за 2000 год органами ФСФО России было проведено 400 экспертиз на наличие признаков преднамеренного, фиктивного банкротства. Выявлено наличие признаков в 161 случае. В том числе центральным аппаратом ФСФО России было подготовлено 12 заключений о наличии (отсутствии) признаков преднамеренного банкротства. Из них в 5 случаях выявлено наличие признаков преднамеренного банкротства.

Так, по заявке Арбитражного суда Владимирской области сделаны заключения и выявлены признаки преднамеренного банкротства по ОАО "Гусевский хрустальный завод" и ОАО "Владимирский завод "Автоприбор". Заключения направлены в Арбитражный суд Владимирской области. По ОАО "Республиканская база "Омская" и ОАО "Бор" заключения направлены в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Однако информация о ходе расследования отсутствует.

В ходе проверки деятельности территориального органа ФСФО России по Архангельской области была получена справка Прокуратуры Архангельской области о результатах рассмотрения заключений по признакам преднамеренного, фиктивного банкротства. По семи предприятиям области, где были выявлены признаки преднамеренного и/или фиктивного банкротства, материалы были направлены в правоохранительные органы области. Следственными подразделениями Прокуратуры и УБЭП МВД России ведется расследование, но ни одно из названных дел не было доведено до суда.

Проверкой выявлен единственный случай судебного рассмотрения дела по факту преднамеренного банкротства. Красносельский районный суд Санкт-Петербурга 5 марта 2001 года установил, что подсудимая Е.А. Пикулина совершила преднамеренное банкротство, то есть, являясь руководителем организации - директором ООО "Ника", в личных интересах, умышленно создала увеличение неплатежеспособности, причинившее крупный ущерб. Она же, кроме того, являясь руководителем организации, злостно уклонялась от погашения кредитной задолженности в крупном размере. Вина подсудимой по ст. 196 УК Российской Федерации была доказана в судебном заседании. Суд приговорил Е.А. Пикулину к 5 годам лишения свободы. Одновременно, на основании ст. 4 Постановления Государственной Думы Российской Федерации "Об объявлении амнистии в

связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.” от 26 мая 2000 года Е. А. Пикулина была освобождена от назначенного наказания по амнистии.

2.6. Контроль ФСФО России за действиями арбитражных управляющих

Количество лицензированных управляющих в субъектах Российской Федерации недостаточно.

С учетом фактического количества процессов банкротства, находящихся в производстве арбитражных судов, многие субъекты Российской Федерации обеспечены специалистами на 10-30 % от необходимого количества. В достаточном количестве обеспечены специалистами лишь Москва, Санкт-Петербург, Ленинградская, Тверская, Свердловская, Курганская, Челябинская области, Красноярский край и Республика Марий Эл.

Лицензирование физических лиц в качестве арбитражных управляющих в Российской Федерации было начато 11 января 1999 года. За 1999-2000 гг. было выдано 12238 лицензий арбитражного управляющего, из них: 9883 лицензии арбитражного управляющего первой категории и 2355 лицензий арбитражного управляющего второй категории. Лицензии арбитражного управляющего третьей категории за весь период лицензирования не выдавались.

Нарушались требования п. 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 1999 г. № 1100-р “О контроле за проведением процедур банкротства организаций, имеющих особое значение для государства”.

В соответствии с указанным распоряжением, на этих предприятиях в качестве арбитражных управляющих могут осуществлять свою деятельность специалисты, имеющие лицензию третьей категории или сотрудники ФСФО России. На начало 2001 года находятся в процедурах банкротства 116 организаций, отнесенные к крупным экономически и социально значимым организациям. При этом из 150 сотрудников, назначенных арбитражными управляющими, лишь 59 было назначено в организации, отнесенные к крупным экономически и социально значимым организациям. На оставшихся 57 предприятиях этой группы арбитражные суды назначали арбитражными управляющими людей, не имеющих соответствующей квалификации.

В работе территориальных органов Республики Карелия, Архангельской и Калининградской областей имелись случаи назначения после 1 марта 1999 года арбитражными управляющими лиц, не прошедших специального обучения и не имеющих лицензии арбитражного управляющего, а также назначения арбитражными управляющими лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуального предпринимателя.

Меры воздействия на арбитражных управляющих, определенные законодательством по банкротству, ограничены.

Арбитражные управляющие при осуществлении своей деятельности, допускают многочисленные нарушения, которые условно можно разделить на действия, влекущие за собой нарушения интересов кредиторов, и действия, влекущие за собой нарушение интересов собственника.

Действия, влекущие за собой нарушения интересов кредиторов, это: нарушение порядка определения состава и размера денежных обязательств и обязательных платежей (ст. 4); внесение в реестр конкурсных кредиторов ненадлежащих кредиторов (ст. ст. 14, 15); несоблюдение ограничений по денежным сделкам должника при внешнем управлении (ст. 79).

Действия, влекущие за собой нарушение интересов собственника, направлены на выведение активов должника в иные структуры, осуществление неэффективной учредительской деятельности, выпуск дополнительной эмиссии акций должника, иницирование процедур конкурсного производства.

Мерами воздействия на арбитражных управляющих являются предупреждение или приостановление лицензии арбитражного управляющего на определенный срок.

Однако, в соответствии с распоряжением ФСДН России № 23-р от 27 августа 1999 года, предупреждение не является основанием для отстранения арбитражного управляющего от исполнения им своих обязанностей.

Приостановление лицензии у арбитражного управляющего также недостаточно для отстранения его от исполнения своих обязанностей.

В соответствии с п. 38 Положения об осуществлении сотрудниками ФСФО России надзора за деятельностью арбитражных управляющих приостановление действия лицензии влечет за собой прекращение права на осуществление лицензируемого вида деятельности. В то же время, в соответствии со ст. 19, 21 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” только отзыв лицензии арбитражного управляющего, неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей могут служить основанием для отстранения арбитражного управляющего от исполнения своих обязанностей. Таким образом, приостановление действия лицензии не является безусловным основанием для отстранения арбитражного управляющего.

Только отзыв лицензии или ее аннулирование в судебном порядке являются безусловным основанием для отстранения арбитражного управляющего. Во всех остальных случаях ненадлежащего исполнения своих обязанностей арбитражным управляющим, в том числе даже в случае приостановления его лицензии, суд вправе отказать в его отстранении.

На заседаниях Центральной комиссии ФСФО России по рассмотрению по фактам несоблюдения арбитражными управляющими требований и условий лицензируемого вида деятельности не рассматривались материалы на арбитражных управляющих, назначенных на крупные экономически и социально значимые предприятия.

На эти предприятия в качестве арбитражных управляющих назначались сотрудники ФСФО России. К работе таких государственных арбитражных управляющих имелись претензии. Так, ФСФО России была вынуждена расторгнуть контракт, в соответствии с которым сотрудник ФСФО России В.В. Орешко осуществлял свою деятельность в качестве временного и внешнего управляющего на ОАО “Фосфорит”.

В действующем законодательстве не предусмотрены меры ответственности для таких государственных арбитражных управляющих, кроме дисциплинарных, в соответствии с КЗОТ Российской Федерации. Это связано с отсутствием у них лицензии арбитражного управляющего и тем, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

В материалах дел надзорного производства не установлено фактов нанесения, либо возможности нанесения убытков организации-должнику или ее кредиторам действием (бездействием) арбитражного управляющего.

Среди претензий к арбитражным управляющим нет обращений должника или кредиторов в суды общей юрисдикции с исками по возмещению убытков, причиненных действием (бездействием) арбитражного управляющего в качестве индивидуального предпринимателя.

Часть 9 п. 2 ст. 25 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” устанавливает, что ФСФО России и ее территориальные органы осуществляют полномочия, предоставленные им настоящим законом, и, в частности, согласно ст. 11 Закона, являются кредитором по денежным обязательствам Российской Федерации. Несмотря на предоставленные Законом полномочия, претензии к арбитражным управляющим, как правило, ограничиваются проверкой соблюдения ими требований и условий лицензируемого вида деятельности, что для управляющего связано либо с временным отзывом, либо с аннулированием лицензии.

Одновременно п. 3 ст. 21 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” установлено, что должник и его кредиторы вправе потребовать от арбитражного управляющего возмещение убытков, причиненных действием (бездействием) арбитражного управляющего, осуществляющего свою деятельность на принципах индивидуального предпринимателя. Однако претензии к арбитражным управляющим по возмещению убытков не предъявлялись.

По определению ст. 15 ГК Российской Федерации, под убытками понимаются расходы, которые потерпевшее лицо должно произвести для восстановления своего нарушенного права, утраты или повреждения имущества, а также неполученные доходы, которые могли быть получены при обычных условиях гражданского оборота, если бы право потерпевшей стороны не было нарушено.

Деятельность арбитражного управляющего осуществляется в рамках норм закона о банкротстве и, в случае нарушения этих норм, права заинтересованных лиц восстанавливаются в судебном порядке. В этом случае расходами на восстановление нарушенного права могут являться судебные издержки.

Требования, связанные с утратой и повреждением имущества, не возникают, пока не завершена процедура банкротства. А по завершению процедуры требования подлежат списанию в порядке очередности, и право кредитора на предъявление претензий теряется.

Требование упущенной выгоды по платежам в бюджет предъявить нельзя, так как по определению бюджета (ст. ст. 8, 12, 13 первой части Налогового кодекса) нет оснований возникновения иных обязательств, кроме прямых выплат по обязательным платежам, штрафам и пени.

Ответственность арбитражного управляющего могла бы регулироваться гражданско-правовым договором между арбитражным управляющим, кредиторами и собственником должника. Однако такая правовая основа взаимоотношений арбитражного управляющего с кредиторами и собственником в настоящее время законодательством не предусмотрена.

Верховный Суд Российской Федерации ограничил возможности ФСФО России по контролю за действиями арбитражных управляющих.

Надзор за деятельностью арбитражных управляющих, а также формы текущей отчетности арбитражных управляющих и порядок ее представления, во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 1544, был определен распоряжением ФСФО России от 27 августа 1999 года № 23-р “Об осуществлении сотрудниками Федеральной службы России надзора за деятельностью арбитражных управляющих”, утвердившим “Положение о процедуре осуществления сотрудниками Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству надзора за деятельностью арбитражных управляющих”. Однако, п. 2 названного положения, утвердивший формы отчетности арбитражных управляющих перед органами ФСФО России, решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 июня 2000 года № ГКПИ 00-547 был признан недействительным. Таким образом, органы ФСФО России лишились возможности текущего контроля за деятельностью арбитражных управляющих в период осуществления ими своих функций.

В настоящий момент п. 4 распоряжения ФСФО России от 5 июня 2001 г. № 154-р “О внесении изменений в распоряжение от 27 августа 1999 года № 23-р” разрешено руководителям территориальных органов и структурных подразделений центрального аппарата ФСФО России запрашивать у лицензиатов (обладателей лицензии) необходимую информацию и документы при проведении проверок деятельности арбитражных управляющих на предмет ее соответствия лицензионным требованиям и условиям.

Недостатки действующего законодательства о банкротстве и

финансовом оздоровлении в части защиты интересов государства

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации было отмечено несовершенство действующих процедур банкротства. В частности, подчеркивалось, что необходимо “устранить избирательное применение процедур банкротства” и “права собственности еще по-прежнему плохо защищены”.

Проверкой выявлены следующие недостатки Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” от 8 января 1998 года № 6-ФЗ:

- ущемлены интересы государства как кредитора. Государственный орган по банкротству не вправе принимать участие в собраниях кредиторов (за исключением первого собрания) и иметь своих представителей в комитете кредиторов, государственный орган отстранен от рассмотрения кандидатуры арбитражного управляющего, от утверждения плана внешнего управления, от определения порядка и способов продажи имущества должника. Решения, принятые на первом собрании, пересматриваются коммерческими кредиторами на последующих собраниях кредиторов;

- прокредиторская направленность закона приводит к нежелательным последствиям в отношении акционеров и государства как собственника;

- количественно занижены признаки банкротства: уровень задолженности, достаточной для предъявления иска в суд, - 500 минимальных размеров оплаты труда - делает возможным скупку и предъявление недобросовестными кредиторами претензий к крупным стратегически важным предприятиям; срок исполнения обязательств - три месяца с момента наступления даты их исполнения слишком мал для таких предприятий, временно испытывающих финансовые трудности;

- не учтены особенности банкротства организаций, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности Российской Федерации. Законодательно не определен перечень имущества мобилизационного назначения, оборот которого ограничен, что не позволяет обеспечить его сохранность и целевое использование при реализации процедур банкротства и в порядке исполнительного производства;

- не предусмотрена правовая защита должника. Отсутствует возможность обжаловать определение, выносимое арбитражными судами о введении процедуры наблюдения на стадии возбуждения дела о банкротстве, об установлении размера требований кредиторов при наличии возражений должника (ст. 46), не предусмотрено обжалование определения суда об отстранении руководителя должника от должности (п. 4 ст. 58), о назначении временного управляющего (ст. 59);

- не предусмотрено участие в процедурах несостоятельности (банкротства) собственника имущества (акционеров, участников) должника, что фактически приводит к лишению их возможности содействия процедурам финансового оздоровления и непосредственного участия в них. Органам исполнительной власти не предоставлены необходимые полномочия для реализации согласованных мер по обеспечению интересов государства в ходе процедур банкротства;

- не урегулирован порядок отчуждения имущества должника, что приводит к злоупотреблениям, влекущим нарушение прав акционеров и государства как собственника. Отсутствуют нормы, устанавливающие порядок эмиссии и размещения дополнительных выпусков акций акционерным обществом, на котором введена процедура внешнего управления;

- не разработан достаточный комплекс мер, направленных на недопущение преднамеренного банкротства. Отсутствует механизм привлечения к ответственности арбитражного управляющего;

- не установлены условия для контроля за деятельностью арбитражного управляющего в рамках его правового статуса. Отсутствуют нормы об обязательном представ-

лении арбитражными управляющими форм текущей отчетности и порядок их представления. ФСФО России лишена возможности текущего контроля за деятельностью арбитражных управляющих в период осуществления ими своих функций;

- не установлены условия имущественной ответственности арбитражного управляющего как индивидуального предпринимателя. Отсутствуют необходимые правовые гарантии предотвращения банкротства, полноты и своевременности погашения арбитражным управляющим убытков, причиненных кредиторам, должнику, государству и учредителям (участникам) должника;

- не разработан механизм списания государственной собственности, утрачиваемой в результате ликвидации юридических лиц в процессе банкротства, на убытки государства.

Конституционный суд Российской Федерации постановлением от 12 апреля 2001 г. № 4-П признал неконституционными отдельные положения действующего закона о банкротстве, однако изменения в действующее законодательство не вносились.

Выводы

1. В основу действующего Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” от 8 января 1998 года № 6-ФЗ были заложены принципы законодательства развитых европейских стран. Либеральные принципы права, заложенные в указанном законе о банкротстве, существенно ограничили степень участия государства в процессе банкротства и привели к нежелательным экономическим и социальным последствиям.

2. ФСФО России за период 1994-2000 годов была реорганизована пять раз. По состоянию на 1 января 2001 года штатная численность структуры ФСФО России составляет 1052 человека, фактическая численность составляет 972 человека, в том числе 124 человека - численность центрального аппарата. Из 848 человек, занятых в территориальных органах, 335 человек содержатся за счет средств региональных и местных бюджетов, указанные работники не включены в реестр государственных служащих.

Таким образом, 39,5 % работников территориальных органов лишены условий социальной защиты, предусмотренных Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ “Об основах государственной службы Российской Федерации”.

3. Деятельность ФУДН(б) в период действия Закона Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 “О несостоятельности (банкротстве) предприятий” была в основном направлена на ускоренную приватизацию государственных (федеральных) предприятий, а также пакетов акций акционерных обществ, имеющих ограничения на приватизацию.

4. ФУДН(б) за период с 1994-1997 годов не осуществляла реабилитацию предприятий путем санации или разовой финансовой поддержки. Денежные средства, предусмотренные Законом о федеральном бюджете в 1994, 1995, 1996 и 1997 годах по статье “Расходы по санации и перепрофилированию убыточных и неперспективных производств”, ФУДН(б) не запрашивались, механизм распоряжения данными средствами разработан не было.

5. Использование в качестве критерия несостоятельности принципа неплатежеспособности несоразмерно усилило роль мелких кредиторов по денежным обязательствам по сравнению с государственным органом по банкротству и финансовому оздоровлению, являющимся кредитором по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды. Были существенно ущемлены интересы государства как кредитора. До настоящего времени отсутствует механизм консолидации требований государственных органов, все это приводит к тому, что процедура банкротства часто протекает под контролем

недобросовестных кредиторов. Прокредиторская направленность закона приводила к нарушениям прав акционеров и государства как собственника.

6. Отсутствует взаимосвязь норм различных законодательных актов, регулирующих финансовые и имущественные отношения кредиторов и собственника имущества должника, акционеров должника. Недостаточно проработана взаимосвязь норм Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”:

- с Федеральным законом “Об акционерных обществах” не урегулированы вопросы правовой защиты должника; не предусмотрено участие в процедурах банкротства акционеров должника; не предусмотрены процедуры, направленные на оздоровление предприятия путем законной смены состава его акционеров;

- с Федеральным законом “О рынке ценных бумаг” - отсутствуют нормы, устанавливающие порядок эмиссии и размещения дополнительных выпусков акций акционерным обществом, на котором введена процедура внешнего управления; не разработан механизм списания государственной собственности, утрачиваемой в результате ликвидации юридических лиц в процессе банкротства, на убытки государства;

- с Федеральным законом “О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации” - не урегулирован вопрос об ответственности за разглашение сведений о финансовом состоянии должника до момента возбуждения дела о банкротстве; не учтены особенности банкротства организаций, имеющих стратегическое значение для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- с Уголовным кодексом Российской Федерации - не созданы условия для привлечения к уголовной ответственности за деяния в сфере фиктивного или преднамеренного банкротства: законодательно не определены критерии и способы для расчетного исчисления ущерба; в перечень лиц, которые могут нести ответственность за преднамеренное банкротство, не включены арбитражные управляющие и члены советов директоров акционерных обществ; экспертное заключение государственного органа по банкротству и финансовому оздоровлению о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства не рассматривается судом в качестве доказательства по уголовному делу; применительно к субъектам преступлений не используется понятие “группа лиц”.

На практике не рассматривается аффилированность лиц, получающих материальную выгоду при реализации имущества должника.

7. При проведении процедур банкротства выявлены случаи ликвидации имущества, ограниченного в обороте. Государственный орган по банкротству и финансовому оздоровлению не осуществляет контроль за действиями арбитражного управляющего при формировании конкурсной массы и, в дальнейшем, при организации и проведении аукционов по распродаже имущества должника, в том числе имущества ограниченного в обороте.

В “Положении о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству” отсутствуют функции по выявлению, учету и сохранению имущества специального назначения при реализации процедур банкротства. ФСФО России не имеет в своей структуре специального подразделения для хранения закрытой информации.

8. При реализации процедур банкротства государству наносится ущерб, связанный с отчуждением активов государственных унитарных предприятий, а также акционерных обществ, акции которых принадлежат государству.

Реализация процедур конкурсного производства за период 1994-1999 годов по Республике Карелия привела к утрате федеральной собственности в размере 22,4 млн. рублей, по Архангельской области - 160,0 млн. рублей.

9. Задолженность по обязательным платежам при признании предприятий банкротами погашается за счет реализации активов должника в порядке 4 (сумма платежа) и 5 (штрафы и пени) очередей. Поступления средств в результате банкротства федеральных государственных унитарных предприятий в доход бюджета ничтожны и не превышают 10-12 % от суммы накопленной задолженности по обязательным платежам. Потери федерального бюджета от списания указанной задолженности за период 1994-1999 годов по Республики Карелия оцениваются в 31,4 млн. рублей, по Архангельской области - 10,0 млн. рублей. В Нижегородской области - 101,7 млн. рублей.

Дополнительно имеются потери федерального бюджета от списания долгов по обязательным платежам в результате ликвидации отсутствующих должников. Налоговые органы, имея оперативную (ежеквартальную) информацию о прекращении предприятием хозяйственной деятельности, длительное время не обращаются в арбитражный суд с заявлением о признании отсутствующего должника банкротом.

10. Минимущество России и территориальные комитеты по управлению государственным имуществом не контролируют государственную собственность, переданную в хозяйственное ведение государственным предприятиям. В реестрах комитетов числятся предприятия, ликвидированные по основанию “отсутствующий должник”.

11. ФСФО России не обеспечивает ведение мониторинга финансового состояния крупных экономически или социально значимых организаций, предусмотренного ст. 25 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)”. Затруднено получение информации из Министерства по налогам и сборам Российской Федерации.

Совместный приказ ФСФО России и МНС России от 22 октября 1999 года № 118/АП-3-09/335 “О порядке обмена информацией между МНС России и ФСФО России, а также их территориальными органами” не исполняется. Порядок предоставления налоговыми органами конфиденциальной информации, утвержденный приказом МНС России от 3 октября 2000 года № БГ-3-24/346, не включает ФСФО России и ее территориальные органы в круг министерств и ведомств, имеющих право на получение сведений, составляющих налоговую тайну.

12. Деятельность Межведомственных балансовых комиссий неэффективна. ФСФО России не осуществляет контроль за деятельностью региональных межведомственных балансовых комиссий.

Суммы погашенной задолженности за 1998, 1999 и 2000 годы, приводимые ФСФО России в отчетах, имеют разные значения, в связи с чем оценить их достоверность не представляется возможным. Отчетность о деятельности МБК, установленная ФСФО России, не отражает общую сумму задолженности, имеющуюся у предприятий в период выполнения решений МБК, и не позволяет корректно оценить величину погашенной задолженности.

Совместный приказ Госналогслужбы России, Минфина России, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации и ФУДН(б) России от 31 мая 1996 года № ВА-3-10/42/285/184/35 “Об утверждении Порядка погашения организациями задолженности бюджету и внебюджетным фондам” не зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации, что дает возможность предприятиям уклоняться от вызова на заседания МБК.

13. Коллегия уполномоченных государственных представителей не имеет необходимого правового статуса и полномочий для представления в судебных процедурах и на собраниях кредиторов согласованной позиции государства при решении следующих вопросов: утверждение плана внешнего управления (ст. 83 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”); продление срока внешнего управления, способ, порядок и сроки продажи имущества (ст. 112); заключение мирового соглашения (ст. 120).

14. Законодательно не урегулирован порядок отчуждения имущества должника, что приводит к злоупотреблениям, влекущим нарушение прав акционеров и государства как собственника. Не предусмотрено участие в процедурах несостоятельности (банкротства) собственника имущества (акционеров, участников) должника, что фактически приводит к лишению их возможности содействия процедурам финансового оздоровления и непосредственного участия в них.

15. Не установлены условия для контроля за деятельностью арбитражного управляющего в рамках его правового статуса. Отсутствуют нормы об обязательном представлении арбитражными управляющими форм текущей отчетности и порядок их представления. Не установлены гарантии имущественной ответственности арбитражных управляющих.

В материалах дел надзорного производства, осуществляемого ФСФО России, не выявлены факты нанесения либо возможности нанесения убытков организации-должнику или ее кредиторам действием (бездействием) арбитражного управляющего.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 1999 года № 1100-р “О контроле за проведением процедур банкротства организаций, имеющих особое значение для государства” арбитражными управляющими назначались лица, не имевшие соответствующей квалификации. После введения в действие закона о банкротстве (1 марта 1999 года) судами назначались в качестве арбитражных управляющих лица, не прошедшие специального обучения, не имеющие лицензии арбитражного управляющего, а также лица, не зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя.

17. Отчетность о деятельности государственного органа по банкротству и финансовому оздоровлению за период 1994-1997 годов уничтожена.

ФСФО России до настоящего времени не имеет государственной статистической отчетности.

18. Действующая отчетность ФСФО России не позволяет оценить в целом по России потери государственного имущества, переданного государственным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения, и пакетов акций акционерных обществ при их ликвидации, а также оценить суммарно потери бюджета за счет списания накопленной кредиторской задолженности в процессе ликвидационных процедур.

Для выработки модели таких расчетов требуется проведение целевых проверок в различных регионах России в количестве, достаточном для формирования представительной выборки.

Предложения

По результатам рассмотрения представленного Отчета на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации направить:

- информационное письмо в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с приложением Отчета о проверке;

- информационное письмо в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с приложением Отчета о проверке;
- информационное письмо в Правительство Российской Федерации с приложением Отчета.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. М. ИГНАТОВ

“Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации” основан в 1997 г.

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
“О Счетной палате Российской Федерации”

Бюллетень зарегистрирован в Комитете РФ по печати за № 017653 от 28.05. 1998 г.

Выпускается ежемесячно

Ответственный за выпуск -

Руководитель Аппарата Счетной палаты РФ М. П. Афанасьев

Адрес издателя: 121901, Москва, ГСП-2, ул. Зубовская, 2.

Контактные телефоны
по вопросам публикации и приобретения Бюллетеня
914-14-72, 914-01-86,

факс 914-07-70

© Счетная палата Российской Федерации, 2002.

При перепечатке ссылка на Бюллетень Счетной палаты РФ обязательна.