

Из постановления Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 года № 25 (138) «О результатах проверки деятельности Российского фонда федерального имущества по исполнению федеральных законов «О федеральном бюджете на 1996 год» и «О федеральном бюджете на 1997 год» в части доходов от приватизации и использования федеральной собственности»:

С учетом обсуждения, состоявшегося на заседании Коллегии, утвердить отчёт о результатах проверки.

Направить отчёт в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить письмо Счётной палаты Российской Федерации Президенту Российской Федерации.

Направить представление Счётной палаты по результатам проверки Правительству Российской Федерации.

Направить материалы проверки Генеральному прокурору Российской Федерации.

Информацию по результатам проверки направить в средства массовой информации.

ОТЧЕТ

по проверке деятельности Российского фонда федерального имущества по исполнению федеральных законов “О федеральном бюджете на 1996 год” и “О федеральном бюджете на 1997 год” в части доходов от приватизации и использования федеральной собственности

Основание проверки:

Проверка проводилась в соответствии с Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации”, планом работы Счетной палаты на 1998 год и решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 1997 года №40(111) и на основании удостоверений на право проверки от 24 ноября 1997 года №04-637 и от 15 января 1998 года № 04-9.

Цель проверки:

Документальная проверка деятельности Российского фонда федерального имущества (РФФИ) по организации исполнения федеральных законов “О федеральном бюджете на 1996 год” и “О федеральном бюджете на 1997 год” в части доходов от приватизации и использования федеральной собственности.

Объекты проверки:

Государственное специализированное финансовое учреждение “Российский фонд федерального имущества”, ОАО “Федеральная фондовая корпорация”

Перечень изученных документов:

В ходе проверки рассмотрены:

- материалы отчетов РФФИ за 1996 и 1997 годы;
- Положение о Российском фонде федерального имущества;
- организационно-распорядительная документация РФФИ;
- Положение по бухгалтерскому учету “Учетная политика РФФИ”;

- государственная статистическая отчетность по формам: № 1-т “Отчет по труду”, № 3-«Приватизация», № 1-“Баланс предприятия”, № 2-“Отчет о финансовых результатах и их использовании”, № 5-“Приложение к балансу предприятия”;

- сметы доходов и расходов РФФИ и отчеты об их исполнении;

- Положение о материальном стимулировании работников;

- Положение о порядке предоставления ссуд;

- трудовые договора и акты приемки работ по внештатным работникам;

- акты проверки Государственной налоговой инспекции за 1996 и 1997 годы;

- представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации об устранении нарушений законодательства при использовании средств от приватизации от 9 декабря 1997 года № 7/3-1-1694-95;

- акты предыдущих проверок;

- планы приватизации, инвестиционные программы, договора купли-продажи по отдельным объектам.

Общие сведения

РФФИ образован на основании постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 3 февраля 1992 года № 2274-1 и является в соответствии с Положением о Российском фонде федерального имущества, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173, специализированным финансо-

вым учреждением при Правительстве Российской Федерации.

РФФИ является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом, принадлежащим ему на праве оперативного управления, имеет самостоятельный баланс, счета в банках, гербовую печать, штампы, бланки и прочее.

Руководство деятельностью РФФИ осуществляет председатель Фонда - Игорь Борисович Липкин, назначенный на должность распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1997 года № 401-р.

В соответствии с организационно-распорядительной документацией РФФИ право расходования средств и подписи финансовых документов имели:

весь период - председатель РФФИ Игорь Борисович Липкин;

до 10.01.97 - бывший председатель РФФИ Владимир Валентинович Соколов;

с 16.07.97 - первый заместитель председателя РФФИ Владимир Владимирович Малин и заместитель председателя РФФИ Марина Викторовна Чекурова.

Кроме того, в 1996-1997 годах право подписи финансовых документов имели:

весь период - главный бухгалтер РФФИ Надежда Васильевна Смагина и зам. главного бухгалтера РФФИ Наталья Николаевна Переведенцева;

до 17.06.96 - бывший главный бухгалтер РФФИ Владимир Иванович Голубов;

с 1.05.97 - зам. главного бухгалтера РФФИ Елизавета Егоровна Тихомирова.

Юридический адрес РФФИ: г. Москва, улица Новый Арбат, дом 19; фактический адрес: 117049, г. Москва, Ленинский проспект, дом 9.

В качестве совещательного органа при председателе РФФИ приказом председателя РФФИ от 4 марта 1996 года № 4 образовано правление Фонда.

1. Анализ нормативных документов, регламентирующих поступление средств в федеральный бюджет от приватизации и использования федеральной собственности

РФФИ образован на основании постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 3 февраля 1992 года № 2274-1 и является в соответствии с Положением о Российском фонде федерального имущества, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173, специализированным финансовым учреждением при Правительстве Российской Федерации.

Указ, которым в качестве учредительного документа РФФИ утверждено Положение о РФФИ, не соответствует требованиям к учредительным документам учреждения, установленными п.1 статьи 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Не реализовано требование п. 2 статьи 34

указанного Федерального закона о приведении правовых актов Президента Российской Федерации в соответствие с законом.

На момент проверки не реализован п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1438 о подготовке и внесении в Правительство Российской Федерации в месячный срок проекта устава РФФИ.

Основной функцией РФФИ является коммерческая деятельность, т. е. продажа государственного имущества с целью получения прибыли и распределения ее в соответствии с установленными нормативами (п. 7 Положения о РФФИ и статья 10 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»). Причем, осуществление этих функций в соответствии с п. 6 статьи 15 Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» должно было осуществляться на основании соглашения с Госкомимуществом России, заключаемого в месячный срок после утверждения Государственной программы приватизации.

По смыслу это соглашение, которым определены порядок передачи и продажи имущества, порядок взаиморасчетов и взаимная ответственность сторон, является договором комиссии, а РФФИ выступает в качестве комиссионера. Поэтому наделение его статусом учреждения противоречит статье 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой учреждением признается организация, созданная для осуществления функций некоммерческого характера.

Положение о Российском фонде федерального имущества, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173 также не соответствует действующему законодательству в части определения функционального назначения и правоспособности РФФИ.

В нарушение действующего законодательства РФФИ, являющийся государственным учреждением, наделен функциями и правами органа исполнительной власти, а именно:

- право создавать местные отделения в субъектах Федерации (п. 4 Положения о РФФИ и п. 7 Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173) государственным учреждением может быть реализовано только в виде создания филиалов или представительств, не имеющих статуса юридического лица (статья 5 Федерального закона «О некоммерческих организациях»); создание местных отделений в качестве юридического лица в форме государственных учреждений относится к компетенции органов государственной власти (статья 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях»);

- право предоставления статуса местного отделения фондам имущества субъектов Федерации, учре-

жденным органами власти этих субъектов, а также право назначения на должность и освобождения от должности руководителей таких фондов имущества и право руководства деятельностью этих фондов (пп. 4 и 17 Положения о РФФИ и п. 7 Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173) могут быть отнесены только к компетенции федерального органа исполнительной власти, причем лишь в том случае, когда эти права установлены федеральным законом (статья 11 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»);

- вопросы финансирования государственного учреждения, в частности, утверждение сметы его расходов, в соответствии с положениями статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части осуществления собственником полного или частичного финансирования учреждений, относятся к компетенции его учредителя, т.е. органа государственной власти. Наделение председателя РФФИ правом утверждения сметы расходов Фонда (п. 15 Положения о РФФИ) противоречит указанным положениям действующего законодательства.

Фонд осуществляет иные полномочия, входящие в компетенцию органов исполнительной власти, в частности, издает совместно с Минфином России, Мингосимуществом России и другими органами исполнительной власти распоряжения и информационные письма, самостоятельно распоряжается государственными средствами, полученными от приватизации до поступления их в федеральный бюджет, самостоятельно участвует в учредительской деятельности по созданию коммерческих организаций, используя при этом государственные средства.

В Положении о РФФИ отсутствуют вопросы о порядке внесения изменений в учредительные документы, о порядке реорганизации, преобразования и ликвидации учреждения, об использовании имущества в случае ликвидации учреждения, не отрегулирован порядок предоставления отчетности о финансово-хозяйственной деятельности РФФИ в органы государственной власти.

Порядок распределения и перечисления в федеральный бюджет средств от приватизации устанавливают следующие документы:

- Государственная программа приватизации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284;

- Основные положения государственной программы приватизации после 1 июля 1994 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535;

- Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 г. № 478 «О мерах по обеспечению гаран-

тированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 18 сентября 1996 г. № 1368 «О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 917 «Об утверждении нормативов распределения средств, полученных от продажи предприятий-должников, находившихся в федеральной собственности».

- «Положение о порядке уплаты, распределения, учета и контроля за поступлением средств от приватизации государственной и муниципальной собственности», утвержденное Госкомимуществом России 25 августа 1995 г. № АК-19/7370, Минфином России 1 сентября 1995 г. № 98, ГНС России 10 августа 1995 г. № ВЗ-6-15/433 и РФФИ 18 августа 1995 г. № ФИ-11-1/2459.

Существующий порядок перечисления денежных средств от приватизации государственного имущества предусматривает распределение получаемых от приватизации денежных средств и перечисление этих средств потребителям вне рамок бюджетного процесса. При этом законодательно не было установлено, что средства от приватизации относятся к обязательным платежам в бюджет.

Такой порядок перечисления в бюджетную систему средств от приватизации не способствует мобилизации доходов федерального бюджета и выводит процесс получения, учета, распределения и перечисления этих средств из-под контроля государственных налоговых органов. В результате значительная часть средств, полученных от приватизации государственного имущества, в бюджетную систему не попадала.

В соответствии с п. 1 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ денежные средства, полученные РФФИ от приватизации федерального имущества, должны перечисляться в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации как обязательные платежи. Поэтому предусмотренное п. 3 статьи 10 вышеуказанного Закона для продавца федерального имущества перечисление денежных средств в соответствии с нормативами, может относиться только к распределению средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Распределение денежных средств, полученных в результате приватизации, должно осуществляться после поступления их в федеральный бюджет в порядке, определенном законом о бюджете, уполномоченным на это органом государственной власти.

Однако и после введения в действие вышеуказанного закона в нарушение п.1 статьи 13 порядок получения, учета, распределения и перечисления потребителям средств, полученных от приватизации, до поступления этих средств в государственную бюджетную систему не изменен.

2. Анализ отчетов о деятельности Российского фонда федерального имущества и балансов доходов и расходов, представляемых Российским фондом федерального имущества Правительству Российской Федерации и Государственной Думе

В соответствии с п. 22 «Положения о Российском фонде федерального имущества» РФФИ обязан ежегодно представлять Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации отчет о деятельности за истекший период и баланс расходов и доходов РФФИ за прошедший год и ежемесячно представлять отчеты о продаже объектов приватизации (в том числе о выполнении утвержденных планов-графиков проведения аукционов и конкурсов) в Мингосимущество России.

Документы о представлении Отчета и годового баланса за 1996 год в Правительство Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации комиссии Счетной палаты Российской Федерации не предъявлены. Отчет за 1997 год направлен в Правительство Российской Федерации письмом Председателя РФФИ от 27.01.98 г. № ФИ-14/469 без приложения годового баланса расходов и доходов.

Отчет РФФИ за 1996 год содержит искаженные данные о деятельности РФФИ и территориальных фондов, в нем отсутствует анализ причин невыполнения плановых заданий по поступлению доходов в федеральный бюджет.

Поступления средств от приватизации в 1996 году согласно «Отчету по итогам работы в 1996 году» (далее - Отчет) составили 2739300 млн. рублей*, фактически эти поступления получены в объеме 2416362 млн. рублей. В федеральный бюджет из поступивших средств согласно Отчету перечислено 1217600 млн. рублей.

Из указанных средств только 882854 млн. рублей могут быть отнесены к доходам федерального бюджета от приватизации государственного и муниципального имущества, т. к. 12000 млн. рублей из перечисленных РФФИ средств зачислены в доход федерального бюджета в качестве поступлений от штрафных санкций, а 322900 млн. рублей из считающихся перечисленными в федеральный бюджет средств получены эмитентами в качестве инвестиций от победителей конкурсов в счет погашения просроченной задолженности в федеральный бюджет и внебюджетные фонды. В частности, 283500

млн. рублей из этих средств получены ОАО «Сиданко» от победителя инвестиционного конкурса ЗАО «Интеррос Ойл», однако погашение задолженности в федеральный дорожный фонд осуществлено векселями ОАО «Сиданко», авалированными ОН-ЭКСИМбанком.

Таким образом, выполнение установленного законом задания на 1996 г. по поступлению доходов в федеральный бюджет от приватизации составляет 7,2 %.

Согласно Отчету «Задание по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от реализации государственной собственности», утвержденное распоряжением Госкомимущества России от 29 марта 1996 г. № 421-р, выполнено на 99,8 %. В то время как фактически территориальными организациями субъектов Федерации, которым было установлено задание, перечислено в федеральный бюджет 438492 млн. рублей, что составляет всего 39,5 % от задания.

Согласно Отчету задание по перечислению средств в федеральный бюджет выполнено 14 территориальными фондами и 3 фонда имеют незначительное недовыполнение. Фактически его выполнили только 5 территориальных фондов из 79, которым было установлено задание.

Отчет за 1996 год имеет признаки фальсификации данных. Так, в отчете объем средств, поступивших от продажи федеральной собственности, имеет разную величину: на стр. 9 его величина указана 1780 млрд. рублей, в приложениях 3 и 6 его величина составляет 1799906 млн. рублей. Фактически реальная его величина составляет 1469709 млн. рублей.

Неверные сведения по всем видам продаж приведены в таблице на стр. 13 по реализации акций приватизированных предприятий, а также в приложениях 12 и 14, в приложениях 15 и 21 вместо данных о полученных средствах используется понятие общей суммы сделки.

Показатели по поступлению средств от приватизации и перечислению средств в федеральный бюджет субъектами Федерации, приведенные в приложении 3, не совпадают по многим субъектам Федерации со значениями этих показателей, приведенными в приложении 5 и с оперативными данными, представленными РФФИ в комиссию Счетной палаты.

В частности, по г. Санкт-Петербургу объем средств, перечисленных в федеральный бюджет, согласно приложению 3 Отчета, составляет 47224 млн. рублей, согласно отчету фонда имущества г. Санкт-Петербурга перед РФФИ - 46615 млн. рублей. Встречной проверкой деятельности Фонда имущества г. Санкт-Петербурга установлено, что общий объем средств, перечисленных в федеральный бюджет - 46928 млн. рублей.

* Все суммы даны в ценах, действовавших до 1.01.1998 г.

В отчете РФФИ за 1997 год также имеются недостоверные данные о поступлении средств от приватизации.

В приложении 1 общая сумма финансовых средств, перечисленных в федеральный бюджет от продажи федеральной собственности, составляет 17829453 млн. рублей, объем средств, перечисленных в федеральный бюджет субъектами Федерации, составляет 436094 млн. рублей, а фактически эти средства составляют соответственно: 17843798 млн. рублей и 450438 млн. рублей. Неверно указаны в этом же приложении данные о перечислении средств в федеральный бюджет от продажи федеральной собственности по Самарской области.

Выручка РФФИ от реализации акций приватизируемых предприятий, составляющая, согласно данным таблицы на стр. 6 Отчета, 21749 млрд. рублей, необоснованно увеличена более чем на 500 млрд. рублей.

Не соответствуют данным, представленным комиссии Счетной палаты, и значения выручки от продажи акций по отдельным способам продажи, указанные в той же таблице.

Одной из причин представления искаженной информации в отчетности по поступлению доходов в федеральный бюджет от приватизации является отсутствие единой формы отчетности, обязательной для всех органов и организаций и составляемой по данным бухгалтерского учета поступающих и перечисляемых финансовых средств от приватизации.

В настоящее время отчетность, представляемая территориальными фондами имущества, составляется по трем разным формам - в Госкомстат России, в Государственную налоговую инспекцию и в РФФИ, причем представляемая отчетность различается не только по форме, но и по срокам представления. В частности, отчетность по форме № 3 «Приватизация», представляемая в Госкомстат России территориальными фондами имущества, содержит сведения о перечислении финансовых средств на 10 и 25 число каждого месяца, а бухгалтерская отчетность фондов имущества по форме № 1-Н, регулярно сверяемая с налоговой инспекцией, ведется по состоянию на 1 число каждого месяца.

Соответственно и данные о поступающих и перечисляемых в федеральный бюджет средствах, представляемые Госкомстатом России и Минфином России не совпадают между собой и с данными, представляемыми РФФИ.

Отсутствие единой формы отчетности позволяет РФФИ в зависимости от обстоятельств использовать разные данные о поступлении, распределении и перечислении финансовых средств для представления отчетов.

Кроме годовых отчетов, РФФИ ежемесячно направляет в Правительство Российской Федерации справки, в которых представляются данные об общей сумме выручки от приватизации государственной собственности с начала года, о перечислении средств от приватизации в федеральный бюджет.

Ежемесячные отчеты о продаже объектов приватизации с информацией о выполнении утвержденных планов-графиков проведения аукционов и конкурсов для Мингосимущества России в комиссию Счетной палаты не представлены.

3. Учетная политика РФФИ. Порядок и достоверность ведения учета продаваемых объектов и пакетов акций, находящихся в федеральной собственности

Неопределенность правового статуса РФФИ непосредственно влияет на проводимую в РФФИ учетную политику, определенную Положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика РФФИ», утвержденным Председателем РФФИ 7 марта 1996 года.

РФФИ, являясь учреждением, при организации бухгалтерского учета руководствовался «Инструкцией по применению Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности предприятия», утвержденной Приказом Минфина России от 1 ноября 1991 № 56 с учетом изменений, внесенных приказами Минфина России от 28 декабря 1994 № 173 и от 28 апреля 1995 № 81, а не «Инструкцией по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете», утвержденной приказом Минфина РФ от 3 ноября 1993 № 122.

Одним из источников финансирования деятельности РФФИ согласно п. 22 Положения о РФФИ являются средства федерального бюджета, выделение которых на содержание аппарата РФФИ является обязательным согласно положениям статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и статье 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части осуществления полного или частичного финансирования государственных учреждений органами государственной власти.

Финансирование содержания аппарата РФФИ должно осуществляться согласно смете расходов, утвержденной учредителем - Правительством Российской Федерации, а учет расходования этих средств должен отражаться в балансе исполнения сметы расходов. Однако средства для этих целей из федерального бюджета не выделялись, а финансирование содержания аппарата РФФИ осуществлялось за счет доходов, полученных от приватизации, в соответствии с общей сметой расходов, которой предусматривались все виды расходования средств, в том числе и на коммерческие цели.

Отсутствие каких-либо нормативно установленных показателей, определяющих размеры ассигнований на содержание аппарата РФФИ, позволило осуществлять финансирование расходов по содержанию аппарата РФФИ по фактическим затратам.

Учет средств, направляемых на обеспечение разрешенной хозяйственной деятельности, должен отражаться в соответствии со статьей 298 Гражданско-

го кодекса Российской Федерации на отдельном балансе, как предусмотрено п. 22 Положения о РФФИ.

В нарушение указанного порядка все расходы РФФИ планируются по смете расходов, утверждаемой председателем РФФИ, причем смета расходов на 1996 год составлена и утверждена без каких-либо расчетов и обоснований, а смета расходов на 1997 год составлена и утверждена на основании расчетов, подтверждающих только 5,6 % общих сметных ассигнований. В большинстве расчетов использовались повышающие коэффициенты с произвольно и необоснованно выбранными величинами.

В качестве отчетной документации составляются отчет об исполнении сметы расходов и бухгалтерский баланс, в которых одновременно отражается и расходование средств на содержание РФФИ и результаты разрешенной хозяйственной деятельности учреждения, т.е. ведется параллельная отчетность о проведении одних и тех же финансовых операциях, учитываемых по единой системе учета, что противоречит п. 22 Положения о РФФИ и приводит к искажению отчетных данных, т.к. ни один из отчетных документов не отражает в полной мере финансово-хозяйственную деятельность РФФИ.

При формировании своей учетной политики РФФИ не были учтены требования «Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете», утвержденной приказом Минфина РФ от 03.11.93 г. № 122, в частности, в нарушение п.5 Инструкции ведение бухгалтерского учета исполнения сметы расходов по журнально-ордерной форме осуществляется без разрешения вышестоящего органа исполнительной власти - Правительства Российской Федерации и без разработанных и согласованных с Минфином России указаний.

В действующем Положении «Учетная политика РФФИ» не учтены требования Федерального закона от 21.11.96 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете». Так, в нарушение статьи 6 вышеуказанного Федерального закона и Положения о документах и документообороте в бухгалтерском учете (утверждено Минфином СССР 29.07.83 г. № 105) в РФФИ не были утверждены рабочий план счетов бухгалтерского учета, график движения первичных учетных документов, формы первичных документов для хозяйственных операций, отсутствующих в альбомах унифицированных форм учетной документации, порядок контроля за хозяйственными операциями.

Учет финансовых средств от приватизации осуществляется РФФИ в нарушение действующих нормативных документов:

В бухгалтерии ведется учет поступления средств от всех видов продаж государственного имущества, распределения поступивших средств в соответствии с установленными нормативами и перечисления их в федеральный бюджет с указанием даты поступления и перечисления денежных средств и итоговых сумм за отчетный период.

В отделе ценных бумаг и оформления сделок и отделе инвестиций и методик ведется учет поступающих средств по каждому из видов продаж отдельно.

Учет поступающих средств от приватизации по каждому объекту приватизации в отдельности не ведется, что является нарушением пункта 3.2 «Положения о порядке уплаты, распределения и контроля за поступлением средств от приватизации государственной, муниципальной собственности». Для получения оперативной информации о результатах приватизации по каждому конкретному объекту требуется вручную провести выборку определенных позиций из форм документов, разрозненных по подразделениям РФФИ.

Такая система учета не способствует оперативности контроля за правильностью поступления, распределения и перечисления средств от приватизации в федеральный бюджет. Кроме того, такая система учета не позволяет сбалансировать поступление и перечисление средств от приватизации на конкретную дату.

В нарушение п. 7 Положения РФФИ не владеет временно переданными ему для продажи пакетами именных акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации. В соответствии с договором от 18 ноября 1996 года № 1/262 номинальным держателем акций является объединение юридических лиц «Депозитарно-расчетный союз», который осуществляет учет прав собственности и передачу прав собственности на принятые от РФФИ акции.

4. Перечисление в федеральный бюджет средств от использования и продажи федерального имущества

В соответствии со статьей 13 Федерального закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1996 год» от 31.12.95 № 228-ФЗ задание по поступлению доходов в федеральный бюджет от приватизации государственного и муниципального имущества установлено в объеме 12387 млрд. рублей.

Распоряжением Госкомимущества России от 29 марта 1996 года № 421-р утверждено задание по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от реализации использованной государственной собственности территориальными комитетами по управлению государственным имуществом на 1996 год и согласованы представленные территориальными комитетами планы-графики продаж пакетов акций приватизированных предприятий на 1996 год. Согласно приложению 1 к указанному распоряжению Госкомимущества России задание для 79 субъектов Федерации по поступлению доходов в федеральный бюджет установлено в размере 1110993,5 млн. рублей, или 8,9 % от бюджетного задания. Распоряжением не установлены задания для РФФИ, а также по республикам Башкортостан, Татарстан, Северная Осетия, Кабардино-Балкария и пяти автономным округам.

Фактически в 1996 году поступления финансовых средств от всех видов продаж государственного имущества составили 2 416362 млн. рублей, в том числе, поступления от продаж федеральной собственности - 1469709 млн. рублей.

В доход федерального бюджета от всех видов продаж государственного имущества перечислено 882854 млн. рублей, что составляет 7,2 % от установленного законом задания, из них от продажи федеральной собственности - 783266 млн. рублей, или 89% от общего объема перечисленных средств.

Из общего объема средств, перечисленных в доход федерального бюджета от приватизации федеральной собственности, средства от продажи акций по закрытой подписке и из ФАРП составляют 114083 млн. рублей (14,6 %), средства от продажи акций на аукционах - 349975 млн. рублей (44,7 %), средства от продажи акций на конкурсах - 263306 млн. рублей (33,6 %), средства от продажи предприятий - 3904 млн. рублей (0,5 %), средства от продажи имущества действующих, ликвидируемых и ликвидированных предприятий, а также не завершенных строительством объектов - 8105 млн. рублей (1%), средства от продажи арендованного имущества - 749 млн. рублей (меньше 0,1 %), средства от продажи недвижимости - 2553 млн. рублей (0,3 %), средства от продажи земельных участков под приватизированными предприятиями - 4102 млн. рублей (0,5 %); средства от продажи предприятий должников, их имущества и акций - 35852 млн. рублей (4,6%), прочие поступления составляют 637 млн. рублей.

Ни один из территориальных фондов не выполнил запланированную работу в 1996 году в полном объеме.

Территориальными фондами имущества от продажи государственного имущества получено 1659681 млн. рублей, из них от продажи федеральной собственности - 713028 млн. рублей. Из полученных средств перечислено в доход федерального бюджета 438492 млн. рублей, что составляет 39,5 % от задания, установленного распоряжением Госкомимущества России № 421-р, в том числе от продажи федеральной собственности - 338904 млн. рублей.

Только 5 территориальных фондов из 79, которым было установлено задание по обеспечению поступлений в федеральный бюджет, его выполнили. Это территориальные фонды Липецкой и Калужской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, Республики Адыгея и Карачаево-Черкесской Республики. Общая доля перечисленных средств этими территориальными фондами в объеме всех перечисленных в федеральный бюджет средств составляет около 3 % (25974 млн. рублей).

По количеству проведенных в 1996 году продаж акций приватизированных предприятий планы-графики выполнены только 5 территориальными фон-

дами - Курской, Самарской и Тюменской областей, Республики Бурятия и г. Санкт-Петербурга. Причем ни один из этих территориальных фондов не выполнил задание по перечислению средств в федеральный бюджет. В частности, территориальным фондом Курской области в федеральный бюджет перечислено 2110 млн. рублей, или 52% от задания (4000 млн. рублей), фондом Тюменской области перечислено 6999 млн. рублей, или 76% от задания (9100 млн. рублей).

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1997 год» задание по поступлению доходов в федеральный бюджет от приватизации государственного имущества установлено в объеме 4179000 млн. рублей, или одна треть от уровня 1996 года.

Совместным распоряжением Госкомимущества России и РФФИ от 21 марта 1997 года № 174-р/24 утверждены «План формирования доходной части федерального бюджета на 1997 год за счет доходов от приватизации и использования государственной собственности», задания по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации и использования государственной собственности в 1997 год и «Сводный план-график продаж пакетов акций приватизированных предприятий на 1997 год.

Планом формирования доходной части федерального бюджета установлено задание по поступлениям в федеральный бюджет в объеме 6237 млрд. рублей. Согласно приложению 1 к указанному распоряжению Госкомимущества России задание по поступлению доходов от приватизации в федеральный бюджет для РФФИ установлено в объеме 5847000 млн. рублей, или 93 % от общего задания. Согласно приложению 3 задание по поступлению доходов в федеральный бюджет для 69 территориальных организаций субъектов Федерации установлено в размере 465000 млн. рублей. Распоряжением не установлены задания по республикам Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Татарстан, Алтайскому краю, восьми автономным округам и пяти областям.

Фактически в 1997 году поступления финансовых средств от всех видов продаж государственного имущества составили 23974418 млн. рублей, в том числе поступления от продаж федеральной собственности - 22785616 млн. рублей.

В доход федерального бюджета от всех видов продаж государственного имущества перечислено 17939521 млн. рублей, из них от продажи федеральной собственности - 17843798 млн. рублей, или 99,5% от общей суммы перечисленных средств.

Из общего объема средств, перечисленных в доход федерального бюджета от приватизации федеральной собственности, средства от продажи акций по закрытой подписке и из ФАРП составляют 99221 млн. рублей (0,55 %), средства от продажи акций на аукционах - 16686130 млн. рублей (93,5 %), средства от продажи акций на конкурсах - 363002 млн. рублей (2 %), средства от продажи предприятий -

19937 млн. рублей (0,1 %), средства от продажи имущества действующих, ликвидируемых и ликвидированных предприятий, а также не завершенных строительством объектов - 25539 млн. рублей (0,14%), средства от продажи арендованного имущества - 1581 млн. рублей (менее 0,1%), средства от продажи недвижимости - 7017 млн. рублей (менее 0,1%), средства от продажи земельных участков под приватизированными предприятиями - 5216 млн. рублей (менее 0,1%), средства от продажи предприятий должников, их имущества и акций - 71666 млн. рублей (0,4%), прочие поступления - 564488 млн. рублей (3,2%).

Ни один из территориальных фондов не выполнил запланированную работу в 1997 году в полном объеме.

Территориальными фондами имущества от продажи государственного имущества получено 2225634 млн. рублей, из них от продажи федеральной собственности - 1036532 млн. рублей. Из полученных средств перечислено в доход федерального бюджета 546163 млн. рублей, в том числе от продажи федеральной собственности - 450438 млн. рублей.

Из 69 территориальных фондов, которым было установлено задание по обеспечению поступлений в федеральный бюджет, выполнили его только 34 фонда.

По количеству проведенных в 1997 году продаж акций приватизированных предприятий план-график выполнен только фондом имущества г. Москвы. Из предусмотренных планом-графиком 5136 продаж акций приватизированных предприятий территориальными фондами осуществлено только 1758, или 34,2 %. Причем, фонды, наиболее отличившиеся по выполнению задания по перечислению средств в федеральный бюджет, практически не занимались организацией продаж по плану-графику. Так, фонд имущества Чувашской республики перевыполнивший задание по перечислению средств в федеральный бюджет в 40 раз, смог организовать только 5 продаж из 23 предусмотренных планом-графиком. Фонд имущества Камчатской области, превысивший задание по перечислению средств в федеральный бюджет в 25 раз, сумел организовать только 3 из предусмотренных планом-графиком 15 продаж, фонд имущества Республики Саха организовал 6 из запланированных 50 продаж, фонд имущества Мурманской области 11 из 52, фонд имущества Липецкой области - 26 из запланированных 221 продажи.

Задания по перечислению средств в федеральный бюджет этими территориальными фондами имущества перевыполнялись за счет продажи акций одного-двух наиболее привлекательных для покупателей объектов приватизации федеральной собственности. Таким объектом в Чувашской республике было АО «Связьинформ», пакет акций которого был продан за 34800 млн. рублей, в Камчатской области

- АО «Камчатсвязьинформ», за пакет акций которого было выручено 21900 млн. рублей.

Ни один из территориальных фондов не выполнил запланированную работу в 1996 и 1997 гг. в полном объеме. Это свидетельствует о недостаточной обоснованности сводных планов-графиков и низком качестве подготовки заданий, утвержденных Госкомимуществом России, а также о недостатках организационной работы РФФИ с территориальными отделениями.

Выполнение задания по поступлениям в федеральный бюджет от приватизации государственного имущества осуществлялось в субъектах Федерации, в основном, за счет продажи федеральной собственности - 82,5 % от общей суммы средств, перечисленных территориальными фондами в федеральный бюджет в 1997 году, получены от продажи объектов федеральной собственности.

В 52 субъектах Федерации более 90 % из перечисленных в федеральный бюджет средств получены от продажи федеральной собственности, в 15 из них - более 90 % от общей суммы поступлений от приватизации получены от продажи федеральной собственности.

4.1. Перечисление в федеральный бюджет и распределение средств, полученных РФФИ от приватизации федеральной собственности

Поступающие в РФФИ средства от приватизации аккумулируются на специальном счете РФФИ № 693401 в ОПЕРУ ЦБ России. Поступившие на этот счет средства от приватизации распределялись в соответствии с установленными нормативами и перечислялись потребителям и в государственную бюджетную систему.

РФФИ в нарушение п. 1 статьи 13 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» после его опубликования превышал свои полномочия, перечисляя в федеральный бюджет денежные средства, полученные в результате приватизации государственного имущества, не в полном объеме.

Полномочий по распоряжению РФФИ денежными средствами, предназначенными для перечисления в доход федерального бюджета, или по их распределению действующим на момент проверки законодательством не предусмотрено.

Перечисление средств получателям осуществлялось РФФИ в сроки, установленные «Положением о порядке уплаты, распределения, учета и контроля за поступлением средств от приватизации государственной и муниципальной собственности». Установленные сроки перечисления РФФИ соблюдались.

Однако поступление финансовых средств в федеральный бюджет осуществлялось в течение 1996 и 1997 годов с задержками.

С мая 1996 года в соответствии с письмом Государственной налоговой инспекции (ГНИ) № 4 по

Центральному административному округу (ЦАО) г. Москвы от 11 апреля 1996 г. № 09-20/2552 средства от приватизации, перечисляемые РФФИ в доход федерального бюджета, зачислялись на лицевой счет № 100207 балансового счета № 100 «Доходы федерального бюджета» в Ленинском отделении (филиале) Мосбизнесбанка.

С 2 сентября 1996 года ГНИ № 4 ЦАО Москвы в связи с неудовлетворительным обслуживанием ее счетов приняло решение о переводе балансового счета № 100 из Ленинского отделения Мосбизнесбанка в Хамовническое отделение Московского банка (МБ) Сбербанка России и открытия на нем лицевого счета № 100107 для зачисления в федеральный бюджет доходов от приватизации. Несмотря на устное извещение бухгалтерии РФФИ об изменении банковских реквизитов для зачисления в федеральный бюджет доходов от приватизации и наличие информации об этом на доске документации ГНИ № 4 ЦАО Москвы, РФФИ продолжал осуществлять перечисление средств от приватизации в Ленинское отделение Мосбизнесбанка до июня 1997 года.

В результате переадресовки средств из Ленинского отделения Мосбизнесбанка в Хамовническое отделение МБ Сбербанка России зачисление средств от приватизации на балансовый счет № 100 Хамовнического отделения МБ Сбербанка России осуществлялось спустя 4-5 дней с момента их перечисления РФФИ.

Эта задержка при зачислении в доход федерального бюджета средств от приватизации послужила основанием для обращения РФФИ в Минфин России и Госналогслужбу России об изменении порядка перечисления средств от приватизации в федеральный бюджет (письмо председателя РФФИ от 6 августа 1997 г.).

В соответствии с «Порядком зачисления средств от приватизации в доход федерального бюджета», утвержденным 11 августа 1997 г. РФФИ № ФИ-10/272, Госналогслужбой России № АП-6-07/584, Минфином России № 3-Б1-07, РФФИ перечисляет средства от приватизации в доход федерального бюджета на отдельный лицевой счет балансового счета 100 - доходы федерального бюджета в ОПЕРУ-1 ЦБ РФ, минуя счета налоговых органов по учету доходов федерального бюджета.

Такой порядок перечисления средств от приватизации не обеспечивает государственный контроль за правильностью и своевременностью перечисления средств в федеральный бюджет и правильностью распределения средств от приватизации в соответствии с установленными нормативами, поскольку косвенно снимает с Госналогслужбы России ответственность за осуществление такого контроля.

РФФИ в нарушение установленных нормативов распределения средств, поступающих от приватизации, не перечисляет фондам имущества субъектов

Федерации 4 % от средств, поступивших от продаж федерального имущества, осуществленных РФФИ.

В нарушение п. 4 статьи 3 и статьи 12 Закона Российской Федерации «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» РФФИ включил в договоры поручения, заключенные с фондами имущества субъектов Федерации, положение о том, что в случаях, когда продавцом федеральной собственности является непосредственно РФФИ, отчисления средств приватизации в пользу РФФИ производятся по сумме нормативов, установленных для РФФИ и соответствующего территориального фонда (см. п. 5.1 типовых договоров поручения, утвержденных распоряжением РФФИ от 16 мая 1995 года № 134).

Незаконное включение в договоры поручения положения, существенно ущемляющего права территориальных фондов имущества, стало возможным в связи с наделением РФФИ функциями органа государственной власти, предусматривающими подчиненность территориальных фондов РФФИ (п. 5 Положения о РФФИ).

При этом РФФИ руководствовался противоправным письмом первого заместителя Председателя Госкомимущества России П. П. Мостового от 28 октября 1994 года № ПМ-9252.

На основании этого письма по всем видам продаж приватизированной федеральной собственности, осуществленных РФФИ, в доход РФФИ отчислялось 4,8 % от общей суммы полученных от продажи средств, а не 0,8 %, как это установлено действующими нормативами. Более того, даже по продажам, осуществленным РФФИ совместно с фондами имущества субъектов Федерации, средства, предназначенные согласно нормативам РФФИ и территориальному фонду имущества, распределялись поровну: 2,4 % - РФФИ, 2,4 % - территориальному фонду имущества.

Так, по итогам конкурсов по продаже акций ОАО «Мурманские авиалинии» и ОАО «Аэропорт Мурманск», проведенных РФФИ совместно с фондом имущества Мурманской области, последнему перечислено, соответственно 312,2 млн. рублей и 243,6 млн. рублей, что составляет 2,4 % от общей суммы полученных средств. По итогам проведения инвестиционного конкурса по продаже акций ОАО «Тюменская нефтяная компания» фонду имущества Ханты-Мансийского автономного округа перечислено 3480 млн. рублей, или 2,4 % от общей суммы полученных средств.

В результате незаконных действий при распределении средств от приватизации РФФИ за 1996 и 1997 годы перечислил в свой доход и в качестве вознаграждения другим организациям более 350000 млн. рублей, предназначенным согласно установленным нормативам фондам имущества субъектов Федерации.

5. Эффективность распоряжения федеральной собственностью при осуществлении учредительской деятельности РФФИ

Согласно представленным РФФИ данным по состоянию на январь 1998 года Фонд является учредителем 71 хозяйственного общества с общей долей в уставном капитале около 100000 млн. рублей. Хранителем уставных документов и протоколов собраний акционеров является Отдел ведения совместной собственности. По данным РФФИ, объем дивидендов, поступивших от хозяйственных обществ, где РФФИ является учредителем от имени Российской Федерации за 1996 г. (по итогам работы в 1995 г.) составил 2727 млн. рублей, или 2,7 % от суммы вложенных средств, за 1997 г. (по итогам работы в 1996 г.) - 2911 млн. рублей, или 2,9 % от суммы вложенных средств.

Порядок осуществления контроля за поступлением дивидендов от акционерных обществ, в которых РФФИ является учредителем, не установлен, имеющиеся в РФФИ данные о перечислении дивидендов являются неполными, достоверность имеющихся данных РФФИ не проверяется.

Комиссии Счетной палаты не представлена в полном объеме информация о точном наименовании учрежденных хозяйственных структур, их организационно-правовой форме, величине уставного капитала, количестве акций в уставном капитале, номинальной стоимости акций, дате дополнительных эмиссий, доле государства в уставном капитале, доле в денежном выражении, величине выплаченных дивидендов в 1996 и 1997 гг.

В результате выборочной проверки учредительской деятельности РФФИ установлено, что список из 71 общества не является исчерпывающим. В списке, например, отсутствуют учрежденные РФФИ от имени Российской Федерации хозяйственные структуры: «Каспийский трубопроводный консорциум», КБ «Эксо-Банк», ТОО «Рекламно-консультационное агентство «Приват-Инфо», ОАО «НПП «Радий», АО «Агропромбанк», АО «Кировский завод по обработке цветных металлов», АОЗТ «Авиагсмсервис», компания «Росинфраинвест», «Промстройбанк», ГАО «ВВЦ», Центральный инвестиционный банк, РАО «Высокоскоростные магистрали».

Большинство из учрежденных РФФИ обществ заняты в сферах банковской, страховой и инвестиционной деятельности. Данные РФФИ по его доле в уставном капитале учрежденных им обществ не подтверждены первичными документами – сертификатами акций либо выписками из реестра акционеров.

Среди учрежденных РФФИ есть закрытые акционерные общества, которые в соответствии с Указом Президента РФ от 18.08.96 г. №1210 должны были быть преобразованы в открытые до 1 января 1997 г.

Для осуществления своих функций по рекламно-информационной деятельности РФФИ с нарушением действующего законодательства создано в каче-

стве самостоятельных юридических лиц две организации.

Одна из них - государственное учреждение «Редакция Бюллетеня РФФИ «Реформа» - было зарегистрировано 8 апреля 1996 года в нарушение статьи 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях», согласно которой создание государственных учреждений отнесено к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Устав учреждения от имени учредителя подписал бывший председатель Фонда В. В. Соколов 22 марта 1996 года. К основным задачам уставом, в частности, были отнесены производство печатного издания с информацией о продажах акций приватизированных предприятий, публикация нормативных документов, издание сборников, учебников и методических пособий по приватизации.

Судя по представленному комиссии Счетной палаты нулевому балансу учреждения, его деятельность ограничивалась составлением нулевых балансовых отчетов.

На момент проверки в РФФИ принято решение о ликвидации учреждения.

Другая организация - общество с ограниченной ответственностью «Редакция бюллетеня "Реформа"» - было создано в 1996 году путем реорганизации товарищества с ограниченной ответственностью с аналогичным названием. Свидетельство о регистрации изменений в учредительных документах выдано Московской регистрационной палатой 12 марта 1996 года. Единственным учредителем общества является Российский Фонд федерального имущества.

ООО «Редакция бюллетеня Реформа» создано РФФИ в не установленной организационно-правовой форме и с нарушением полномочий учредителя. В статье 10 Положения о РФФИ указано, что он вправе выступать в качестве учредителя только акционерных обществ и только по поручению Правительства Российской Федерации или Госкомимущества России. Поручение Правительства Российской Федерации либо Госкомимущества России по данному вопросу в комиссию не представлено.

Как следует из учредительных документов, цели деятельности общества являются:

- самостоятельная предпринимательская деятельность с целью удовлетворения общественных потребностей путем оказания услуг, выполнения работ и получения прибыли в интересах участника (участник один - РФФИ);

- издание и распространение газеты Бюллетень Российского Фонда федерального имущества "Реформа";

- публикация в соответствии со статьей 18 Закона РСФСР от 3 июля 1991 года "О приватизации государственных и муниципальных предприятий" информации о предлагаемых к продаже по конкурсу или на аукционе государственных предприятий, о

продаже акций акционерных обществ, о результатах сделок по приватизации;

- осуществление комплексного справочно-информационного обслуживания российских иностранных юридических лиц;

Совпадение основных функций Информационно-аналитического центра РФФИ и ООО «Редакция бюллетеня «Реформа» находит свое отражение и в кадровой политике: заведующий информационно-аналитическим центром РФФИ В. В. Ефимчик в то же время является главным редактором ООО «Редакция бюллетеня «Реформа».

Никакой самостоятельной предпринимательской деятельности ООО «Редакция бюллетеня «Реформа» не проводит. Доходы общества формируются за счет средств, перечисляемых РФФИ по выставленным счетам за опубликование информации, каких-либо отчислений от прибыли учредителю не осуществляется.

В нарушение п. 10 Положения о РФФИ учреждено 30 декабря 1994 года ОАО «Федеральная фондовая корпорация».

Поручение РФФИ и фондам имущества субъектов Российской Федерации было подписано первым заместителем председателя Госкомимущества России П. П. Мостовым только 23 января 1995 года (письмо № ПМ-571), следовательно, собрание учредителей от 30 декабря 1994 года было неправомочным. Это поручение не содержало также указаний на источник средств, вносимых в порядке оплаты акций. Отсутствуют документы о выделении средств целевым назначением из республиканского бюджета, федеральных внебюджетных фондов либо о передаче РФФИ для этих целей государственного имущества.

Уставный капитал ОАО «Федеральная фондовая корпорация (ФФК)» - 1500 млн. рублей - разбит на 1500000 обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 1000 рублей каждая. На 1.01.97 г. уставный капитал оплачен полностью. Доля РФФИ составляет 450 млн. рублей, или 30 % от уставного капитала.

Дивиденды за 1995 год по акциям, принадлежащим РФФИ, не поступили в федеральный бюджет по двум причинам. Во-первых, в соответствии со ст. 43 Закона «Об акционерных обществах» Корпорация не могла принимать решение о выплате дивидендов, так как к тому времени еще не был полностью оплачен уставный капитал общества, в частности, РФФИ не оплатил полностью заявленную им в учредительном договоре сумму в 810 млн. рублей (54 % от уставного капитала), а руководство Корпорации не приняло своевременных мер по его оплате. Во-вторых, на заседании совета директоров ФФК 27 мая 1996 года все, в том числе и председатель РФФИ В. В. Соколов, проголосовали за то, чтобы по итогам 1995 года дивидендов не начислять, хотя чистая прибыль ФФК за 1995 год составила 670,2 млн. рублей, а сумма в 319,4 млн. рублей так и оставалась нераспределенной до конца 1996 года.

В 1996 году чистая прибыль Корпорации составила 4529 млн. рублей. На заседании совета директоров от 23 мая 1997 года было принято решение рекомендовать общему собранию акционеров начислить дивиденды по итогам 1996 года в размере 400 рублей на одну акцию, что в совокупности составляет всего 600 млн. рублей дивидендов. Доля РФФИ (180 млн. рублей) была перечислена Корпорацией 15 декабря 1997 года.

6. Проверка организации проведения торгов (конкурсов, аукционов) и контроля за исполнением договорных обязательств, принятых по их результатам

6.1. Организация проведения денежных аукционов

На специализированных денежных аукционах РФФИ проводит продажу акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации. При организации и проведении специализированных аукционов РФФИ руководствуется следующими нормативными документами:

- «Порядок проведения межрегиональных и всероссийских специализированных аукционов при продаже акций акционерных обществ открытого типа, созданных путем преобразования государственных (муниципальных) предприятий», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. №438;

- «Порядок продажи акций акционерных обществ на специализированных аукционах», утвержденный распоряжением Госкомимущества России от 06.10.94 г. № 2469-р (в редакции 02.04.97 г., зарегистрировано в Минюсте России 10.11.94);

- распоряжение Госкомимущества России № 50-р, РФФИ № 5 от 04.02.97 г.

- «Временное положение об уполномоченных Госкомимуществом России банках и о порядке приема заявок и денежных средств при проведении межрегиональных и всероссийских специализированных аукционов по продаже акций ОАО, созданных путем преобразования государственных (муниципальных) предприятий», утвержденное распоряжением Госкомимущества России от 15 июня 1995 г. № 821-р.

Практически все функции по организации и проведению специализированных денежных аукционов осуществляются генеральными агентами РФФИ, основным из которых является ОАО «Федеральная фондовая корпорация» (ФФК), которая в 1996 году организовала и участвовала в проведении 17 специализированных аукционов из 18, проведенных РФФИ, а в 1997 году - 22 из 23 проведенных специализированных аукционов.

Открытое акционерное общество «Федеральная фондовая корпорация (ФФК)» было учреждено 30 декабря 1994 года (зарегистрировано Московской регистрационной палатой 31 января 1995 года, свидетельство № 059290). Учредителями являлись Российский фонд федерального имущества, восемь региональных фондов имущества и несколько частных

фирм, в основном, специализирующихся на работе с ценными бумагами. В соответствии с Уставом Корпорация осуществляет деятельность на рынке ценных бумаг как исключительную. Решением Министерства финансов Российской Федерации от 7 июня 1995 года Корпорации было предоставлено право на осуществление деятельности на рынке ценных бумаг в качестве инвестиционной компании, финансового брокера и инвестиционного консультанта. Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг 24 сентября 1997 года выдала ФФК лицензии на осуществление дилерской и брокерской деятельности по операциям с ценными бумагами.

На основании заключенных с РФФИ Соглашения № 01-1 от 17 мая 1995 г. и агентского договора № 01-2-14/17 от 27 июня 1996 г. с последующими изменениями и дополнениями ФФК принимает обязательство осуществлять от имени, по поручению и за счет Фонда функции генерального агента по организации специализированных аукционов, в том числе межрегиональных и всероссийских, по продаже находящихся в государственной собственности акций ОАО, созданных в процессе приватизации.

В соответствии с договором ФФК формирует сеть своих агентов путем заключения по поручению и от имени РФФИ договоров поручения с юридическими лицами, которые осуществляют организацию приема и учета заявок от участников аукционов, а также другие функции, предусмотренные договором.

За осуществление мероприятий по организации и проведению аукциона РФФИ в нарушение установленного указами Президента Российской Федерации порядка выплачивает ФФК и ее агентам на местах вознаграждение в размере 4 % от общей суммы полученных средств.

В соответствии с агентским договором величина вознаграждения агентов при проведении аукционов составляет для немосковских агентов 3,2 % от суммы средств, собранных по итогам аукциона за реализованные через агента акции, для московских агентов - от 2 % до 3,2 % в зависимости от величины суммы средств, собранных по итогам аукциона за реализованные через агентов акции.

Сумма вознаграждения ФФК и сумма вознаграждения агентов фиксируется в акте сдачи-приемки работ ФФК с РФФИ и в полном объеме перечисляется на счета ФФК после подведения итогов каждого аукциона. Далее на основании подписанных актов сдачи-приемки денежных средств в течение 5 банковских дней с момента зачисления деньги перечисляются ФФК агентам в качестве причитающегося последним вознаграждения согласно ведомостям на перечисление денежных средств.

Общий размер вознаграждения ФФК и агентов на местах составляет 4 % от суммы средств, принятых в оплату акций по итогам аукционов, что является нарушением «Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федера-

ции после 1 июля 1994 года», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535, в части распределения средств, поступивших от приватизации по установленным нормативам, а также последующих указов Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 года № 478 и от 18 сентября 1996 года № 1368. Вознаграждение ФФК и другим агентам может выплачиваться только из средств, направляемых в соответствии с установленными нормативами в РФФИ, т.е. не может превышать 0,8 % от суммы средств, полученных при продаже пакета акций.

Фактически при распределении средств, полученных по итогам аукционов, РФФИ оставляет себе 0,8 % от общей суммы полученных средств, а 4 % от средств, предназначенных в соответствии с нормативами фондам имущества субъектов Федерации, перечисляет в качестве вознаграждения ФФК и ее агентам. Причем, фонды имущества субъектов Федерации, которым в соответствии с нормативами принадлежат эти 4 % от общей суммы средств, могут получать принадлежащие им средства в качестве вознаграждения, только заключив агентский договор с ФФК.

Таким образом, ФФК и ее агентам за проведение 61 специализированного аукциона по поручению РФФИ (без участия региональных фондов имущества) с общей суммой вырученных средств 8728955 млн. рублей выплачено в качестве вознаграждения 418989 млн. рублей. С учетом того, что по итогам каждого аукциона 0,8 % от общей суммы полученных средств перечислялось РФФИ, денежные средства в размере 418989 млн. рублей выплачены сверх установленного норматива и подлежат перечислению в доход федерального бюджета. Из этих средств 279326 млн. рублей, или 3,2 % от общей суммы вырученных от продажи акций средств выплачены ФФК и ее агентам незаконно и подлежат взысканию с них.

При выборе курса специализированного аукциона межведомственной комиссией по проведению специализированных аукционов выбирался вариант, не оптимальный с точки зрения пополнения федерального бюджета. В этих случаях установленный курс аукциона приводил к занижению цены акций. По итогам 10 выборочно проверенных специализированных аукционов упущенная выгода для федерального бюджета составила более 115 млрд. рублей. Протоколы заседания комиссии утверждены первым заместителем председателя РФФИ В. В. Малиным.

В РФФИ не организован действенный контроль за выполнением уполномоченными банками требований нормативных документов и условий заключенных соглашений.

Распоряжением Госкомимущества России от 15 июня 1995 г. № 821-р утверждено «Временное положение об уполномоченных Госкомимуществом России банках и о порядке приема заявок и денежных средств при проведении межрегиональных и всерос-

сийских специализированных аукционов по продаже акций ОАО, созданных путем преобразования государственных (муниципальных) предприятий». Этим Положением установлен статус уполномоченного банка, порядок приема заявок и денежных средств, а также порядок перечисления средств, начисленных в виде процентов по поступившим денежным средствам от участников аукциона. Контроль за перечислением процентов возложен на Госкомимущество России.

Между РФФИ и каждым уполномоченным банком заключены соглашения, которыми определены обязанности сторон при проведении аукциона, возникающие после направления банку поручения, оформляемого при организации каждого аукциона. В соответствии с соглашением РФФИ обязан предоставлять банку протокол о подведении итогов аукциона в течение трех рабочих дней после его утверждения, а уполномоченный банк должен перечислить денежные средства от продажи акций на счет РФФИ на следующий день после получения протокола.

Каких-либо санкций за нарушение установленных сроков соглашение не предусматривает, поэтому сроки предоставления протоколов о подведении итогов аукционов и перечисления денежных средств во многих случаях не соблюдались, что приводило к задержкам перечисления средств в федеральный бюджет.

В частности, письма в уполномоченные банки о перечислении средств, полученных по итогам специализированного аукциона по продаже акций ОАО «ЮКОС», были направлены РФФИ только 4 июня 1996 года, хотя протокол о подведении итогов аукциона был утвержден 24 мая 1996 года.

Протокол о подведении итогов специализированного аукциона по продаже акций ОАО «Кузбассразрезуголь» был утвержден 5 декабря 1997 г., а письма в уполномоченные банки с требованием о перечислении средств были направлены только 11 декабря 1997 г. В свою очередь «Гута-банк» задержал перечисление денежных средств в размере 120000 млн. рублей на 3 рабочих дня, «ОНЭКСИМ-банк» перечислил 30000 млн. рублей с задержкой на 1 день.

Протокол о подведении итогов специализированного аукциона по продаже акций ОАО «Новомосковскбытхим» был утвержден 21 марта 1997 года, а письма в уполномоченные банки с требованием о перечислении средств были направлены только 28 марта 1997 г. с задержкой на 2 рабочих дня. «ОНЭКСИМ-банк» перечислил 24690 млн. рублей с задержкой на 1 день.

Перечисление денежных средств, полученных по итогам специализированного аукциона по продаже акций ОАО «Моснефтепродукт», осуществлено банком «Империал» с задержкой на 3 дня.

Для аккумуляции процентов, начисляемых уполномоченным банком по каждому субсчету, соглашением предусмотрено открытие каждым банком

отдельного процентного счета РФФИ. Зачисление средств на этот счет должно осуществляться с отдельным учетом начисления процентов по каждому аукциону, а перечисление в федеральный бюджет - ежемесячно не позднее 5-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным.

Контроль за правильностью и своевременностью зачисления и перечисления денежных средств по процентному счету РФФИ в уполномоченных банках соглашениями между РФФИ и уполномоченными банками не предусмотрен.

В 1996 году вообще не перечислялись проценты «Гута-банком», с апреля до конца года не перечисляли проценты АБ «Империал» и КБ «Российский кредит», с июля до конца года - МАКБ «Возрождение», которые участвовали в качестве уполномоченных банков в проведении специализированных аукционов в течение всего года.

Специализированные текущие счета, открытые уполномоченными банками и предназначенные только для учета средств, поступающих в оплату акций на аукционах, используются для иных целей, не предусмотренных действующими нормативными документами и условиями соглашений.

Например, специальный счет № 693001 в АБ «Империал», открытый в соответствии с соглашением от 6 октября 1995 года № 2-14-11/683, был использован для внесения инвестиций участниками инвестиционного конкурса по продаже пакета акций ОАО «ЛУКойл». В результате в РФФИ отсутствуют достоверные сведения о перечислении участниками конкурса указанных средств.

Дополнением № 3 от 10 октября 1995 года к Соглашению № 01-1 от 17 мая 1995 года к работе по проведению специализированных аукционов был привлечен Фонд поддержки приватизации и развития финансового рынка. Участие этого Фонда в указанных работах определялось целевыми программами поддержки государственных продаж, утвержденными РФФИ по согласованию с ФФК. Целевое финансирование этих программ осуществлялось в размере 0,5 % от средств, полученных в результате проведения специализированных аукционов. Общая сумма средств, выплаченная Фонду поддержки на эти цели в 1995 и 1996 годах, составляет 4259 млн. рублей.

Представленные комиссии Счетной палаты документы не подтверждают проведение каких-либо исследований, осуществленных Фондом поддержки в соответствии с вышеназванным дополнением. Значительная часть полученных средств (3,1 млрд. рублей) израсходована на приобретение мебели, на аренду и ремонт помещения, приобретение оргтехники и компьютеров, приобретение и содержание автотранспорта и для других целей, не имеющих прямого отношения к выполнению целевых программ.

Расходование средств осуществлялось в размерах, многократно превышающих потребности Фонда, в штате которого числится только два сотрудни-

ка - исполнительный директор и бухгалтер. В частности, общая площадь арендованных Фондом жилых помещений составляет 1240,7 кв. м.

Неизрасходованная часть средств, полученных от РФФИ в качестве целевого финансирования, находится в распоряжении Фонда поддержки и размещаются в ГКО. По состоянию на конец января 1998 года биржевая стоимость портфеля ГКО составляла 4536 млн. рублей.

Контроль за использованием перечисленных Фонду поддержки средств со стороны РФФИ не осуществлялся. Все полученные Фондом поддержки средства в сумме 4259 млн. рублей были использованы не по назначению и подлежат перечислению в федеральный бюджет.

На денежных аукционах, проведенных РФФИ в 1996 и 1997 годах, осуществлялась продажа пакетов акций согласно планам приватизации и остатков акций от предыдущих продаж. В 1996 году было подготовлено 40 денежных аукционов, из которых 11 были признаны несостоявшимися, из подготовленных в 1997 году 6 денежных аукционов состоялось только 3, причем на состоявшемся денежном аукционе по продаже акций НК «ЛУКойл» из двух выставленных на продажу пакетов акций был продан только один.

Это свидетельствует о недостаточной предпродажной подготовке и низкой эффективности рекламной деятельности РФФИ. О низкой организационной и методической подготовке проведения денежных аукционов свидетельствуют результаты проверки Счетной палаты Российской Федерации целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи на аукционе акций ОАО «Связьинвест» (25% + 1 акция), находившихся в федеральной собственности

Организация проведения денежных аукционов осуществлялась, как правило, агентами РФФИ на основании договоров поручения. Из 29 проведенных в 1996 году денежных аукционов 22 аукциона были организованы ФФК, которая в качестве агента РФФИ действовала на основании договоров поручения от 7 июня 1995 года № 2-14-2/467 и от 30 мая 1996 года № 14/145.

В нарушение «Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в российской Федерации после 1 июля 1994 года», утвержденных указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535, в части распределения средств, поступивших от приватизации по установленным нормативам, а также последующих указов Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 года № 478 и от 18 сентября 1996 года № 1368, в соответствии с которыми сумма вознаграждения агента не могла превышать доли РФФИ, т.е. 0,8 % от общего объема средств, вознаграждение агенту было установлено в размере 2 % от продажной цены пакета акций.

Всего ФФК было проведено 28 денежных аукционов, на которых было продано акций на общую

сумму в 174917 млн. рублей, вознаграждение ФФК составило 3498 млн. рублей. С учетом того, что по итогам каждого аукциона 0,8 % от общей суммы полученных средств перечислялось РФФИ, денежные средства, перечисленные в качестве вознаграждения ФФК в сумме 2099 млн. рублей, выплачены сверх установленного норматива и подлежат перечислению в доход федерального бюджета.

6.2. Организация конкурсов

Продажа федеральной собственности на инвестиционных конкурсах и коммерческих конкурсах с инвестиционными условиями осуществлялась РФФИ на низком организационном уровне, с многочисленными нарушениями действующего законодательства и нормативных документов.

Из проведенных РФФИ в 1996 году 65 конкурсов признаны несостоявшимися 37, а в 1997 году из проведенных 47 конкурсов признаны не состоявшимися 28.

При этом из числа проведенных РФФИ в 1996 году конкурсов 10 признаны состоявшимися в нарушение п. 5 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации. В этих конкурсах было всего по два участника, причем участники, признанные победителями, отказывались от приобретения пакета акций, и окончательное подведение итогов конкурса проводилось с единственным оставшимся участником конкурса.

О недостаточном уровне требований, предъявляемых конкурсными комиссиями к документам, представляемым участниками конкурсов, свидетельствует и то, что в 6 из вышеуказанных конкурсов участвовали попарно три юридических лица, имеющих одинаковый юридический адрес, и во всех случаях победитель уступал право покупки пакета акций участнику, предложившему меньшую цену. В итоге цена проданных пакетов акций по этим 6 конкурсам снизилась почти на 1,5 млрд. рублей.

Одной из причин низкого уровня организации и проведения конкурсов является отсутствие достаточной нормативной базы, определенной действующим законодательством и регламентирующей порядок приема, регистрации и хранения поступающих документов, рассмотрения заявок, подведения итогов конкурса и оформления их результатов.

На момент проверки не было утверждено Правительством Российской Федерации Положение о проведении коммерческих конкурсов с инвестиционными условиями, поэтому при организации коммерческих конкурсов с инвестиционными условиями РФФИ руководствовался «Временным положением о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации по конкурсу», утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года № 66, а также распоряжениями Правительства Российской Федерации, устанавливающими условия и порядок проведения коммерческих конкурсов по отдельным

предприятиям, в частности, АО "Восточная нефтяная компания", АО "Славнефть".

Не было утверждено Правительством Российской Федерации и Положение о продаже акций на инвестиционном конкурсе, как это предусмотрено п. 3.4.2. «Основных положений Государственной программы приватизации после 1 июля 1994 года», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 июля 1994 года №1535.

До введения в действие Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», которым продажа акций на инвестиционных конкурсах не предусмотрена, РФФИ при проведении инвестиционных конкурсов руководствовался Положением «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвержденным распоряжением Госкомимущества России от 15 февраля 1994 года № 342 -р. В этом Положении не были учтены изменения, внесенные с 1994 года в действующее законодательство, в частности, в нем содержатся нормы, прямо противоречащие Гражданскому кодексу Российской Федерации (п.п. 2.7 и 4.4. Положения не соответствуют статьям 447 и 448 Кодекса).

В РФФИ отсутствуют методические документы по организации и проведению конкурсов, не утвержден типовой регламент работы конкурсной комиссии, не установлен порядок регистрации и хранения заявок участников конкурса, порядок подготовки и согласования информационных сообщений, договоров купли-продажи и других заключаемых соглашений.

Комиссией Счетной палаты Российской Федерации была проведена выборочная проверка документации по организации и проведению четырех конкурсов: инвестиционных конкурсов по продаже акций ОАО "КомиТЭК", ОАО "ЛУКойл" и ОАО "Сиданко", а также коммерческого конкурса с инвестиционными условиями по продаже акций незавершенного строительством комплекса санатория "Россия".

В процессе подготовки и проведения всех проведенных конкурсов допущены существенные нарушения действующего законодательства, дающие основания для предъявления исков о расторжении сделок приватизации государственного имущества.

При подготовке и утверждении условий конкурсов были допущены следующие нарушения:

- определение начальной цены продаваемого на конкурсе государственного имущества проводилось с нарушением п. 3.3 "Временных методических указаний по оценке стоимости объектов приватизации", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 29 января 1992 года № 66;

- проведение конкурса без утвержденной инвестиционной программы, без определения объема и порядка освоения инвестиций;

- необоснованное исключение из инвестиционной программы обязательств по погашению в месячный срок просроченной кредиторской задолженности эмитента перед федеральным бюджетом - в нарушение совместного распоряжения Госкомимущества России, ФУДН и РФФИ от 7 июня 1995 года № 789-р/290-р/147;

- направление всего объема инвестиций на погашение просроченной кредиторской задолженности предприятия-эмитента - в нарушение ст. 1 Закона Российской Федерации "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" и п. 1.6 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- включение в условия конкурса требований, создающих односторонние преимущества для отдельных участников конкурса либо ограничивающих участие в конкурсе отдельных лиц - в нарушение п.п. 1.5, 1.6 и 3.1 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- в условия конкурса включались условия, не предусмотренные действующими нормативными документами, например, условие об обязательном проведении предварительной экспертизы подаваемых заявок без указания, кем и в каком порядке она проводится - в нарушение п. 3.1 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- в условия конкурса не включались предусмотренные действующими правовыми актами ограничения на участие в конкурсе отдельных лиц, в частности, коммерческих банков, а также лиц, их представляющих либо действующих в их интересах - в нарушение раздела 9.5 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации.

Конкурсными комиссиями при проведении конкурсов допускались следующие нарушения:

- не определялся порядок и регламент работы комиссии, в частности, не регламентировались процедура приема и порядок хранения заявок - в нарушение п. 2.5 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- допускались нарушения процедуры публикации информационных сообщений, в частности, изменения в текст информационных сообщений вносились без принятия решения конкурсной комиссией - в нарушение п. 2.4 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- без достаточных оснований отклонялись без рассмотрения предложения участников конкурса - в нарушение п. 3.1 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- допускались к участию в конкурсе лица, действующие в интересах одного лица, т.е. аффилированные лица либо лица, входящие в состав одной группы лиц;

- допускались к участию в конкурсе лица, не представившие документы, необходимые для подтверждения выполнения заявителем всех условий конкурса - в нарушение п. 3.3 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- подведение итогов конкурса проводилось с нарушением сроков, установленных информационным сообщением о проведении конкурса и п. 4.5 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- итоги конкурса подводились после принятия решения конкурсной комиссией о признании конкурса несостоявшимся;

- победителем объявлялся единственный участник конкурса - в нарушение п. 5 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации.

При заключении договоров купли-продажи РФФИ допущены следующие нарушения:

- не соблюдались сроки, установленные п. 4.5 Положения «Об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий»;

- заключались договоры без предварительного согласия федерального антимонопольного органа - в нарушение статьи 18 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»;

- договоры заключались с лицами, не представившими справки об источниках денежных средств или представившими справку, не соответствующую установленной форме; в договоры купли-продажи не включались в качестве основания для признания сделки недействительной такие условия, как установление факта незаконного происхождения средств, используемых при совершении платежей по сделкам приватизации, и недостоверности информации о происхождении этих средств - в нарушение требований Положения о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 206.

6.3. Организация контроля за выполнением инвестиционных условий

Общий объем инвестиций согласно договорам купли-продажи, заключенным в 1996 году по итогам проведенных РФФИ конкурсов, составляет 810230 млн. рублей и 227,229 млн. долларов США. Из этой суммы в счет погашения кредиторской задолженности эмитентов в федеральный бюджет предусмотрено перечислить 353533 млн. рублей (18 %).

Общий объем инвестиций согласно договорам купли-продажи, заключенным в 1997 году по итогам проведенных РФФИ конкурсов, составляет 15000 млн. рублей и 874,023 млн. долларов США. Из этой суммы в счет погашения кредиторской задолженности эмитентов в федеральный бюджет предусмотрено перечислить 1205106 млн. рублей (23 %).

В нарушение полномочий и обязанностей, установленных п. 3 статьи 10 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» и пунктами 11 и 13 «Положения о Российском фонде федерального имущества», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173, контроль за соблюдением инвестиционных условий осуществляется РФФИ бессистемно.

Несвоевременно принимались меры для расторжения договоров купли-продажи при несоблюдении инвесторами условий договоров.

Из 131 договора купли-продажи, находящихся на контроле РФФИ за выполнением инвестиционных обязательств, по 81 договору на 1 января 1998 года сроки исполнения обязательств истекли. По 49 таким договорам выполнение инвестиционных обязательств осуществлялось с существенными нарушениями.

К числу наиболее распространенных существенных нарушений договорных обязательств, установленных по результатам осуществления контроля, относятся:

- неполное или несвоевременное внесение инвестиций покупателем (инвестором);

- перепродажа акций до полного выполнения инвестиционных условий без передачи обязательств по их выполнению, в частности, для осуществления финансирования инвестиционных программ;

- подмена целевого безвозмездного финансирования инвестиционной программы предоставлением эмитенту неликвидных долговых обязательств (векселей), коммерческих кредитов, передача прав третьим лицам;

- направление всей суммы инвестиций на погашение задолженности эмитента федеральному бюджету;

- возврат покупателю полученных эмитентом инвестиций.

По 17 договорам, согласно которым сроки внесения инвестиций истекли в 1994 -1997 годах, в РФФИ отсутствуют документы, подтверждающие внесение инвестиций в полном объеме. По 27 дого-

ворам, согласно которым сроки выполнения инвестиционной программы (освоения инвестиций) истекли, в РФФИ отсутствуют документы, надлежащим образом подтверждающие выполнение программы. По 5 договорам начавшиеся по искам РФФИ судебные разбирательства были прекращены по различным причинам.

Претензионно-исковая работа по большинству из указанных договоров своевременно не проводилась и началась только после проведенной в сентябре 1997 года инвентаризации договоров купли-продажи. В результате несвоевременно принятых мер по расторжению договоров купли-продажи, по которым не были представлены отчетные документы о выполнении инвестиционных условий, истекли сроки исковой давности по договорам купли-продажи акций АО «Красный богатырь», АОТ «Трехгорная мануфактура» и др.

Из 50 договоров, по которым сроки выполнения инвестиционных условий еще не истекли, по 26 договорам в РФФИ отсутствуют документы, надлежащим образом подтверждающие внесение или освоение инвестиций в соответствии с этапами инвестиционной программы.

В результате выборочной проверки документации по осуществлению РФФИ контроля за инвестиционными условиями, определенными договорами купли-продажи, выявлены следующие нарушения:

- по договору купли-продажи акций ОАО «КомитЭК» РФФИ не принял соответствующих мер для расторжения договора в связи с нецелевым использованием инвестиций и невыполнением условий инвестиционной программы с изменениями от 2 декабря 1997 года;

- по договору купли-продажи акций ОАО «Сиданко» РФФИ не приняты меры по фактам нарушения условий договора о порядке перечисления инвестиций и условий конкурса по целевому использованию инвестиций;

- по договору купли-продажи акций ОАО «ЛУКОЙЛ» отсутствуют сведения об использовании инвестиций;

- по договору купли-продажи незавершенного строительством комплекса санатория «Россия» в РФФИ отсутствуют сведения о ходе выполнении инвестиционных обязательств.

Отсутствие действующих нормативных актов и утвержденных методических указаний по контролю выполнения инвестиционных условий приводит к необходимости направления запросов эмитентам и инвесторам и является одной из существенных причин низкой эффективности осуществляемого РФФИ контроля и несвоевременности принимаемых РФФИ мер по расторжению договоров. С сентября 1997 года РФФИ направлены запросы эмитентам и инвесторам по 74 договорам с истребованием дополнительных или правильно оформленных документов.

Существенное влияние на эффективность контроля инвестиционных условий оказывает низкое качество договоров, определяющих обязательства по

купателей по выполнению инвестиционных условий и ответственность за ненадлежащее или несвоевременное их выполнение. По всем проверенным конкурсам установлены нарушения, допущенные РФФИ при заключении договоров.

Основными причинами низкого качества заключаемых договоров является отсутствие в РФФИ утвержденного типового договора и установленного порядка подготовки и согласования заключаемых с победителями конкурсов и эмитентами договоров.

7. Выполнение представления Счетной Палаты Российской Федерации по результатам проверки РФФИ в ноябре - марте 1995-1996 гг.

В порядке контроля выполнения представления Счетной Палаты Российской Федерации от 19 марта 1996 года № 04-30 комиссией Счетной палаты проверена организация бухгалтерского учета и исполнения смет расходов РФФИ в 1996-1997 годах.

Источниками финансирования деятельности РФФИ в 1996-1997 годах были отчисления по установленным нормативам от продажи федерального имущества, осуществляемой непосредственно РФФИ, отчисления по нормативам от территориальных органов, отчисления по инвестиционным договорам, средства от штрафных санкций, а также прибыль от коммерческого использования свободных финансовых средств, доходы от изменения курса доллара на валютном счете и дивиденды.

Общий объем средств, полученных РФФИ в 1996 году составил 59221,8 млн. рублей, а в 1997 году - 954321,5 млн. рублей. Доходы РФФИ за 1997 год возросли по сравнению с 1996 г. более чем в 16 раз, причем основной прирост доходов получен от всех видов продаж федеральной собственности (в 32 раза) и от коммерческого использования свободных финансовых средств (в 6 раз).

Полученные суммы доходов по отдельным источникам (в млн. рублей) приведены ниже:

<u>Источники доходов РФФИ</u>	<u>1996 г.</u>	<u>1997 г.</u>
От всех видов продажи федеральной собственности	- 27754,3	910363,3
Отчисления от инвестиций	- 14120,5	12340,9
От продажи объектов собственности субъектов Федерации	- 15711,2	17755,6
От коммерческого использования свободных финансовых средств	- 466,7	3064,0
От курсовой разницы на валютном счете	- 61,2	14,9
От штрафных санкций	- 1107,8	3388,8

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № ВЧ-П13-37567 РФФИ из полученных им в 1997 году доходов перечислил в федеральный бюджет 489347 млн. рублей. Кроме того, из полученных доходов

17805 млн. рублей перечислено территориальным фондам имущества и 379243 млн. рублей перечислено агентам по договорам поручения.

В представлении Счетной палаты отмечалось, что РФФИ расходовались значительные денежные средства на цели, не связанные с его непосредственной деятельностью, без соответствующих постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и предлагалось прекратить расходование государственных средств на цели, не связанные с осуществлением основных функций и регламентировать порядок расходования средств, поступающих в распоряжение РФФИ от приватизации (пп. 9 и 10 представления). Эти предложения реализованы не были.

Отсутствие каких-либо нормативно установленных показателей, определяющих размеры ассигнований на содержание аппарата РФФИ, позволяет осуществлять финансирование расходов по содержанию РФФИ по фактическим затратам. Не лимитируется финансирование расходов на цели, не связанные с мобилизацией доходов федерального бюджета. Не установлены критерии оценки эффективности и целесообразности расходования РФФИ средств, полученных от приватизации.

В результате бесконтрольного и не лимитируемого планирования расходов общая сумма расходов РФФИ, предусмотренная сметой на 1997 год и составляющая 311230 млн. рублей, в 9,5 раза больше общей суммы расходов на 1996 год.

В 1996 году согласно отчетным данным общая сумма расходов РФФИ составила 26275 млн. рублей, в том числе сумма расходов по осуществлению аппаратом Фонда основных функций - 20217 млн. рублей.

В 1997 году общая сумма расходов РФФИ возросла более чем в 15 раз и составила 402153 млн. рублей, или 129,2 % от предусмотренного сметой, в том числе расходы Фонда, связанные с осуществлением основных функций - 391928 млн. рублей. Корректировка утвержденной сметы расходов в связи с перерасходом запланированного объема средств не проводилась.

При небольшом увеличении числа работников РФФИ усредненные показатели расходов на одну штатную единицу в месяц соответственно возросли и составили в 1996 году 13,4 млн. рублей (расчет 26275:163 ед.: 12 мес.), а в 1997 году - 204,3 млн. рублей (402153:164:12).

Одной из причин значительного увеличения расходов в 1997 году явился рост затрат на ремонт помещений, представительские мероприятия за рубежом, приобретение квартир, автомобилей и другие цели. Сметные ассигнования по этим статьям были определены при формировании смет произвольно без необходимых обоснований, причем завышенные суммы постатейных сметных ассигнований позволяли РФФИ при росте фактических расходов на содержание показывать в отчетах значительную экономию.

Так, по п.1 раздела III сметы на 1996 год на приобретение основных средств (автомобилей, компьютеров и пр.) было предусмотрено 2500 млн. рублей, фактически израсходовано 2291 млн. рублей (экономия 209 млн. рублей, или 8,3 %).

На эти же цели сметой расходов на 1997 год было предусмотрено 10000 млн. рублей, а фактически израсходовано 3572 млн. рублей, т.е. более чем в полтора раза выше расходов в 1996 году, но при этом согласно отчету об исполнении сметы расходов за 1997 год годовая экономия составила 64,2 %.

На ремонт помещений в 1997 году израсходовано 4130 млн. рублей, или в 1,7 раза больше, чем в 1996 году, но при этом годовая экономия составила 31 %.

По статье 9 (повышение квалификации), соответственно, из предусмотренных сметой 1000 млн. рублей фактически израсходовано 445 млн. рублей, что в 7,4 раза больше, чем в 1996 году, а годовая экономия составляет 55,5 %.

На представительские расходы за рубежом в 1997 году из предусмотренных сметой 1500 млн. рублей израсходовано 916 млн. рублей, что в 3 раза больше, чем в 1996 году, при этом годовая экономия составляет 39 %.

В РФФИ допускались случаи нецелевого использования предусмотренных сметой средств, неоправданных расходов и незаконных перечислений денежных средств.

В частности, выделение средств ООО «Редакция бюллетеня «Реформа» осуществлялось РФФИ согласно статье 7 сметы расходов «Проведение рекламно-разъяснительной компании, финансирование расходов по изданию Бюллетеня «Реформа». По этой статье в 1996 году РФФИ было израсходовано 2281 млн. рублей, из них - 1767,7 млн. рублей перечислено ООО «Редакция бюллетеня «Реформа».

Контроль обоснованности и законности использования перечисленных в ООО «Редакция бюллетеня «Реформа» средств РФФИ не осуществлялся. В представленном годовом отчете ООО «Реформа» за 1996 год, подписанного заместителем Председателя РФФИ В. А. Вдовиным (нет даты проведения собрания и списка участников или хотя бы их количества), отмечено, что ревизию Общества было решено не производить, т.к. его бухгалтерская деятельность постоянно анализировалась Московским городским юридическим бюро. В то же время устав (раздел 8) требует обязательного проведения ревизии деятельности общества и утверждения отчета на годовом собрании после окончания финансового года.

Годовые расходы, связанные с изданием Бюллетеня «Реформа», фактически не превышают 200 млн. рублей. Об этом свидетельствуют и данные отчета об исполнении сметы расходов РФФИ за 1997 год, согласно которым все расходы по статье 7 сметы составили 196 млн. рублей. Следовательно, более 1500 млн. рублей из перечисленных РФФИ в 1996 году ООО «Редакция бюллетеня «Реформа» выплачено необоснованно.

Так, за счет средств полученных от РФФИ было осуществлено перечисление средств в соответствии с договором №54с от 20 мая 1996 года между редакцией Бюллетеня РФФИ "Реформа" и Агентством развития средств массовой информации (АРСМИ) - 125047, г. Москва, ул. Лесная 27, ИНН 7710034457 р/счет 2700122 в филиале «Центральный» МАКБ «Возрождение», МФО 211015Ю участок 048.

Договором предусматривалось выплатить АРСМИ 885 млн. рублей за информационную компанию по освещению хода приватизации. Фактически по договору выплачено 595 млн. рублей (платежные поручения № 111 от 22.05.96 и № 131 от 01.06.96 г.). В обоснование выплаты денежных средств по договору представлен Акт от 30 июня 1996 г. неустановленной формы, в котором говорится о том, что работы, предусмотренные первым этапом на сумму 295 млн. рублей выполнены. Каких-либо иных документов о выполнении условий договора комиссии Счетной палаты не представлено.

Необоснованными являются выплаты общей суммой 250,7 млн. рублей по договору № 9/96 Сд от 21 марта 1996 года с издательской фирмой ООО «Дедал-АРТ» представленной Генеральным директором Е. Ю. Спиваком, заключенным ТОО редакция бюллетеня Российского фонда федерального имущества «Реформа» в лице главного редактора В. В. Ефимчика в соответствии с указанием бывшего председателя РФФИ В. В. Соколова.

Предметом договора являлось изготовление полиграфической продукции и компакт дисков. В договоре указано, что в качестве предоплаты заказчик в течение шести дней со дня заключения договора перечисляет на счет исполнителя 50 % от сметы по договору. Кроме этого, пунктом 3.2.2 договора исполнитель обязуется произвести размещение готовой продукции не позднее 1 сентября 1996 года. Указанные суммы были перечислены ООО «Дедал-АРТ».

До настоящего времени значительная часть тиража 1-го тома «Приватизированные предприятия в России» лежит нераспроданной в РФФИ, 2 и 3 тома не изданы, CD-ROM также не выпущен.

Изучение издания показало, что в нем сброшюрованы и отпечатаны копии бюллетеня «Реформа» с перечислением предприятий, акции которых выставлены на продажу. Каких-либо материалов по анализу и обзору прошедших торгов не представлено.

За счет средств, полученных от РФФИ, было проведено страхование сотрудников ООО «Редакция бюллетеня «Реформа» и членов их семей. Согласно договору № 11-96 от 19 ноября 1996 года, заключенному со страховым обществом «ГАРОС», 20 млн. рублей были переведены на р/счет 146 7550 страхового общества «Гарос» в АКБ «Межтопэнергобанк» платежным поручением № 235 от 21 ноября 1996 года. В начале 1997 года по расчетно-кассовым ордерам страхового общества «Гарос» эти деньги были выданы наличными 9 сотрудникам ООО «Реформа», в том числе и главному редактору

В. В. Ефимчику 3,5 млн. рублей. На ксерокопиях расходно-кассовых ордеров, по которым были получены деньги, нет ни числа, ни учетного номера учреждения, их выдававшего.

РФФИ необоснованно расходуются финансовые средства, полученные от приватизации, на создание сети зарубежных представительств.

Расходы на проведение представительских мероприятий за рубежом, формирование сети предприятий-представителей РФФИ за рубежом и финансирование изданий и рекламных компаний были предусмотрены статьей 8 сметы расходов РФФИ на 1996 год и на 1997 год в размере 350 млн. рублей и 1500 млн. рублей соответственно.

Согласно отчетам об исполнении сметы расходов РФФИ за 1996 год и 1997 год РФФИ израсходовал по статье 8 сметы расходов 53 млн. рублей и 916 млн. рублей соответственно. Фактически расходы на формирование сети представителей за рубежом, финансирование изданий и рекламных компаний за 1996 год составили 288 млн. рублей, т.к. израсходованные на указанные цели средства в размере 235 млн. рублей необоснованно проведены по статье 7 сметы расходов.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1992 года № 908 и от 30 июня 1995 года № 657 такие вопросы, как информационно-консультативное содействие иностранным инвесторам и российским организациям на всех этапах реализации инвестиционных проектов, разработка и реализация рекламной и информационной стратегии по улучшению образа России как страны, принимающей инвестиции, содействие российским организациям, иностранным фирмам и предпринимателям в поиске инвестиционных возможностей и конкретных партнеров и т. д. были возложены на Российский центр содействия иностранным инвестициям при Министерстве экономики Российской Федерации (РЦСИИ), который уже имеет в странах Европы свою сеть представительств.

Положением о Российском фонде федерального имущества не предусмотрено право РФФИ на создание сети зарубежных представительств. Специальные решения либо поручения по данному вопросу органами государственной власти не принимались.

Однако РФФИ в 1995-1996 годах активно занимался созданием собственной сети зарубежных представительств, необоснованно обособляясь при этом от экономических служб посольств и торгпредств Российской Федерации за рубежом, осуществляя при этом неоправданные расходы в иностранной валюте с нарушением положений законодательства Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле, а также инструкций Центрального банка и Таможенного Комитета Российской Федерации "О порядке осуществления валютного контроля за обоснованностью платежей в иностранной валюте за импортируемые товары".

Несмотря на то, что в Федеративной Республике Германии действуют более десятка профессиональ-

ных фирм, специализирующихся на оказании услуг по инвестициям в Россию (письмо торгпредства РФ в ФРГ № 169 от 19 марта 1998 года), председатель РФФИ В. В. Соколов в июне 1994 года подписывает с физическими лицами гражданином Германии Alexander de Faria и гражданином Российской Федерации С.И. Шматко соглашение о сотрудничестве. Во исполнение условий этого соглашения госп. Alexander de Faria и С. И. Шматко учреждают в августе 1994 года фирму «RFI Investitionen in Russland Representanz-GmbH» (Инвестиции в Россию. Представитель). В марте 1995 года председатель РФФИ В. В. Соколов подписывает с директором вышеупомянутой фирмы С.И. Шматко соглашение о выполнении представительских функций. 29 августа 1995 года председатель РФФИ В.В. Соколов обращается к новому директору немецкой фирмы О.А. Воробьеву (к этому времени фирма сменила название на "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH") с просьбой рассмотреть возможность создания развитой сети представителей РФФИ в основных финансовых центрах Европы и выражает готовность компенсировать немецкой фирме затраты связанные с созданием такой сети в размере 100 000 немецких марок. О. А. Воробьев 30 августа 1995 года сообщает о готовности организовать сеть представителей РФФИ, разработать концепцию ее деятельности и представляет смету расходов в 100 000 немецких марок, предусматривающую заработную плату персонала, покупку оргтехники, командировки, рекламу, транспорт, консалтинговые и юридические услуги, маркетинговые исследования и т.д.

5 сентября 1995 года смета без изменений утверждается председателем РФФИ В.В. Соколовым. Хотя смета была составлена из расчета на один год, уже 6 октября 1995 года осуществляется предоплата в размере 60 000 немецких марок. Необходимо отметить, что какого-либо договора между РФФИ и "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH" на проведение работ по созданию сети зарубежных представительств заключено не было. Перевод средств в Германию был осуществлен на основании распоряжения председателя РФФИ В. В. Соколова № 217 от 3 октября 1995 года. Вышеупомянутая предоплата является нарушением положений, установленных Центральным банком Российской Федерации в телеграмме от 25 марта 1993 года № 51-93 "О мерах по валютному регулированию и валютному контролю", по которым предприятия (учреждения, организации) могут осуществлять авансовые платежи (предоплату) в иностранной валюте по контрактам с нерезидентами при предоставлении в уполномоченный банк копий контрактов, в которых должно содержаться обязательство нерезидента по передаче товаров (выполнению работ, оказанию услуг) резиденту в срок не более 180 дней от даты перевода авансового платежа (предоплаты). Необходимо также отметить, что перевод предоплаты был осуществлен не на счет фирмы "RFI

Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH", а на трастовый счет г-на Alexander de Faria.

В июне 1996 года заместитель председателя РФФИ В.П. Фатиков и директор "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH" О.А. Воробьев подписали (через 8 месяцев после предоплаты) акт приема-передачи работ по созданию сети представительств РФФИ в Европе. 8 октября 1996 года на основании вышеупомянутых документов РФФИ перечисляет фирме "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH" 40 000 немецких марок.

9 октября 1996 года председатель РФФИ В.В. Соколов и заместитель главного бухгалтера РФФИ Н.Н. Переведенцева направляют директору "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH" г-ну О.А. Воробьеву письмо о передаче на ответственное хранение и безвозмездное пользование на срок пригодности к использованию базовый блок телефонной системы Siemens Nicom 116/290/4Upn/4A стоимостью 3361,60 немецких марок и компьютер Acer Power LC575P стоимостью 5679 немецких марок. Фактически вышеуказанное оборудование в РФФИ (и в Россию) не поступало, хотя было поставлено на баланс РФФИ на основе платежных документов немецких фирм, не имеющих перевода на русский язык, некоторые графы которых закрашены черной краской, и на основании сохранной расписки директора "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH" О. А. Воробьева.

Приложением № 1 от 3 октября 1995 года к Соглашению о выполнении представительских функций от 6 марта 1995 года предусматривалось участие (совместное издание) журнала на базе еженедельника "Реформа" на немецком языке. В соответствии с этим приложением РФФИ возместил расходы на издание "Russland intern" в размере 50 000 немецких марок без проверки документов фактических расходов и доходов фирмы "RFI Gesellschaft fur Investitionsberatung in Russland mbH". Несмотря на оплату фирме работ по маркетинговому исследованию рынка, разработке концепции журнала, концепции распространения журнала, концепции представления еженедельника "Реформа" (вышеупомянутые концепции комиссии представлены не были), и несмотря на регулярные оплаты рекламы в совместно издаваемом журнале, после выхода 5-го номера журнал "Russland intern" из-за отсутствия спроса прекратил свое существование.

Конкретные результаты работы зарубежной сети представительств РФФИ незначительны и не принесли заметного эффекта.

РФФИ допускалось необоснованное расходование средств на повторный в течение года ремонт помещений и пожарного оборудования, на ремонт помещений, аренда которых документально оформлена не была.

При составлении смет на выполнение ремонтных работ завышается их стоимость. В частности, инст-

руктивным письмом Госстроя России от 31 мая 1993 г. предусмотрено применение определенного коэффициента-дефлятора к каждому виду работ, материалу и оборудованию. Применение коэффициента-дефлятора к общей сумме стоимости работ, включая начисления, материалы и оборудование, в том числе и импортные, необоснованно повысило стоимость работ по утвержденным РФФИ сметам на 25-40 %.

В РФФИ существует практика оплаты проведенных подрядными организациями работ по ремонту помещений третьим лицам, не указанным в договорах в качестве субподрядных организаций. Так, по заключенным РФФИ в 1996 году подрядным договорам с АОЗТ СП «ИНТАЛИЯ» на общую сумму 1492 млн. рублей сторонним организациям перечислено 1371 млн. рублей, или 91 % от общей стоимости работ.

В представлении Счетной палаты РФФИ указывалось на нарушения действующих нормативных документов при ведении бухгалтерского учета в РФФИ и предлагалось с учетом присущей Фонду специфики разработать и утвердить единую внутреннюю учетную политику в отношении государственного имущества. Утвержденное в марте 1996 года положение по бухгалтерскому учету «Учетная политика РФФИ» разработано без учета специфики организационно-правовой формы РФФИ, установленной Положением о нем, и с нарушением требований действующего законодательства. Анализ учетной политики РФФИ с указанием недостатков и допущенных нарушений действующих законодательных и нормативных актов приведен в разделе 3 настоящего отчета.

При осуществлении учетной политики в нарушение статьи 6 Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 21.11.96 г. № 129-ФЗ и Положения о документах и документообороте в бухгалтерском учете (утверждено Минфином СССР 29.07.83 г. № 105) в РФФИ не были утверждены рабочий план счетов бухгалтерского учета, график движения первичных учетных документов, формы первичных документов для хозяйственных операций, отсутствующих в альбомах унифицированных форм учетной документации, порядок контроля за хозяйственными операциями.

В нарушение требований статьи 9 Федерального закона и раздела 2 Положения принимались к учету первичные документы, не имеющие юридической силы ввиду отсутствия в них дат составления документов, наименований и подписей должностных лиц, ответственных за совершение хозяйственных операций или других обязательных реквизитов.

Например, приняты к учету письма СП «Инталия» об оплате 137.000.000 рублей и 22.341.165 рублей и письмо ООО «Прим» об оплате 59.782.138 рублей, на которых не имелось дат и исходящих номеров.

Не имелось даты и номера на письме дирекции здания Госстандарта о досрочной оплате

120.000.000 рублей (резолюция И.Б. Липкина об оплате этой суммы на указанном письме также не имела даты). В ПП-96-291 указано, что названная сумма перечислена по договору от 01.06.94 г. № 30 «в счет платы за III квартал...». Счет на эту сумму отсутствовал, и в платежном поручении необходимой ссылки на счет не имелось (аналогичные недостатки имели место при оплате сумм по ПП-96-163, 232, 233, 614, 621 и ПП-97-148 и др.).

Бухгалтерией РФФИ неправомерно приняты к учету и оплате акт ООО «Полимерстрой» о приемке выполненных в мае 1996 года работ на сумму 209.055.493 рублей, счет от 22.05.96 г. № 11 этого общества на сумму 44.040.448 рублей (оплачен ПП-96-233), письмо СП «Инталия» (без даты и номера) на сумму 72.055.493 рублей (оплачено ПП-96-232), акт № 20 на списание материальных ценностей (утвержден 06.05.96 г.), а также отдельные трудовые договора и акты (подробно смотри раздел 2.1 «Расходы по оплате труда» настоящего акта), подписанные или утвержденные Заместителем Председателя РФФИ В. П. Фатиковым, которому право распорядительной подписи документов, связанных с финансово-хозяйственными операциями, предоставлено не было.

По ПП-97-78 оплачен счет № 5 от 11.02.97 г. дирекции Госстандарта РФ за обед 104 участников совещания на общую сумму 15.450.330 рублей. Разрешающей подписи руководства РФФИ об оплате счета не имелось.

Неиспользование форм первичных документов, предусмотренных альбомами унифицированных форм, постановлением Госкомстата СССР от 28.12.89 № 241, Главного архивного управления СМ СССР от 15.08.88, ГОСТ 6.10.4 - 84, Постановлением Минтруда РФ от 14.07.93 № 315 и др., а также отсутствие в РФФИ иных утвержденных форм документов, не включенных в указанные альбомы, затрудняли остановку бухгалтерского учета.

Кроме того, имели место случаи, когда к учету принимались документы, составленные по произвольным формам, а материальные ценности списывались с учета без наличия необходимых документов.

Недостатки в 1996-1997 годах имели место в учете движения материальных ценностей и их списании на основную деятельность РФФИ. В некоторых документах не отражались причины преждевременного износа оргтехники, посуды и другого имущества.

Например, по актам № 45 и № 50, утвержденным 28.03.97, списаны калькулятор, 50 респираторов, 2 противогаза, клавиатура, 36 кабелей-удлинителей, приобретенные РФФИ в 1995-1996 годах, и другое имущество на общую сумму 49.796.620 рублей. Акты не имели дат составления, оформлены в произвольной форме, причины списания обоснованы недостаточно (сломано, использовано и т.п.). Аналогичные недостатки допущены при принятии к учету акта № 56 (утвержден 30.06.97) на списание 3 каль-

куляторов, наборов рюмок, фужеров и другого имущества на общую сумму 8.100.547 рублей и др.

Указанные и другие документы, отражающие движение материальных ценностей, как правило, составлялись в произвольной форме, передача имущества в пользование конкретным работникам в некоторых случаях не оформлялись или оформлялись документами, не имеющими смысловой нагрузки.

Хозяйственным отделом РФФИ оформление полученных товаров осуществлялось по форме актов, предусматривающей приемку имущества на склад. Акты, как правило, имели одну подпись, а склада в РФФИ не имелось. По этим же формам осуществлялась последующая передача имущества отдельным работникам - пользователям материальных ценностей.

Канцелярские и расходные товары в ряде случаев списывались по актам произвольной формы, без подтверждения соответствующими ведомостями о их выдаче.

Во многих случаях авансовые отчеты составлялись на основании кассовых чеков без указаний наименований и количества продуктов (АО-96-40, 44, 107, 108 и АО-97-38, 59, 64, 93, 95, 96, 113, 125 и др.).

В соответствии с требованиями Федерального закона "О бухгалтерском учете" от 21.11.96 г. № 29-ФЗ и Положения о бухгалтерском учете и отчетности в РФ (приказ Минфина России от 26.12.94 г. № 170) проведение инвентаризации обязательно перед составлением бухгалтерской отчетности, кроме имущества, инвентаризация которого проводилась не ранее 1 октября отчетного года. Кроме того, при смене главного бухгалтера организации должен составляться и утверждаться акт о передаче дел, который утверждается руководителем организации.

В нарушение этих требований инвентаризации перед составлением годовых балансов в РФФИ не проводились, акт о передаче дел при освобождении бывшего главного бухгалтера РФФИ В.И. Голубова составлен не был.

По-прежнему РФФИ допускались неоправданные расходы на приобретение и обслуживание автотранспорта, покупку квартир, выдачу беспроцентных ссуд сотрудникам фонда, на заключение множественных договоров страхования, неоднократные в течение года ремонтно-строительные работы.

Полномочия РФФИ по представительству в органах управления акционерных обществ, установленные п. 3 статьи 10 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» и п. 10 «Положения о РФФИ», осуществляются Фондом недостаточно эффективно и с нарушением требований действующего законодательства и нормативных документов.

В представлении также отмечалось, что оперативный контроль, осуществляемый РФФИ за выполнением инвестиционных условий, носит формальный характер, при проведении контроля РФФИ в

полной мере не используется права, предоставленные ему действующим законодательством. В п.п. 6 и 7 представления Счетной палаты указывалось на необходимость разработки и внедрения эффективной системы контроля инвестиционных обязательств и внесения предложений об исключении из договоров купли-продажи условий, касающихся перечисления на счета фондов имущества и других органов приватизации денежных сумм в размере 0,5 % от общего объема инвестиций.

Проверка деятельности РФФИ по контролю за выполнением инвестиционных обязательств, представленные в разделе 6 Отчета, свидетельствуют об отсутствии системного подхода при осуществлении этого контроля РФФИ в 1996-1997 годах и низкой эффективности мер, принимаемых РФФИ по результатам контроля за выполнением договорных обязательств.

Правление Фонда в деятельности РФФИ практически не участвует, после первого и единственного заседания 27 марта 1996 г. не собиралось, планы работы правления Фонда отсутствуют, состав правления Фонда не корректировался.

8. Выводы

1. Учредительные документы РФФИ не соответствуют действующему законодательству. Организационно-правовая форма РФФИ, установленная Положением о Российском фонде федерального имущества в виде государственного специализированного учреждения при Правительстве Российской Федерации, не соответствует его функциональному назначению - осуществление коммерческой деятельности. Не соответствует она и объему прав, предоставленных РФФИ учредительными документами. В нарушение действующего законодательства РФФИ, являющийся государственным учреждением, наделен функциями и правами органа исполнительной власти.

Не реализовано требование п. 2 статьи 34 Федерального закона «О некоммерческих организациях» о приведении правовых актов Президента Российской Федерации в соответствие с законом.

Не реализован п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 года № 1438 о подготовке и внесении в Правительство Российской Федерации в месячный срок проекта устава РФФИ.

2. Существующий порядок перечисления денежных средств от приватизации государственного имущества, установленный государственными программами приватизации на 1992 и 1994 годы и последующими указами Президента Российской Федерации, предусматривает распределение получаемых от приватизации денежных средств и перечисление этих средств потребителям вне рамок бюджетного процесса. При этом законодательно не было установлено, что средства от приватизации относятся к обязательным платежам в бюджет.

Такой порядок перечисления в бюджетную систему средств от приватизации не способствовал мобилизации доходов федерального бюджета и вывёл процесс получения, учета, распределения и перечисления этих средств из-под контроля государственных налоговых органов. В результате значительная часть средств, полученных от приватизации государственного имущества, в бюджетную систему не попадала (в 1996 году в федеральный бюджет было перечислено только 55 % от общей суммы средств, полученных от приватизации федеральной собственности).

И после введения в действие Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации" в нарушение п.1 статьи 13 РФФИ продолжал распределять и перечислять потребителям средства, полученные от приватизации, до поступления их в государственную бюджетную систему.

В 1997 году из полученных от продажи федеральной собственности 22785 млрд. рублей до поступления в государственную бюджетную систему было распределено более 4941 млрд. рублей. Причем, расходование значительной части этих средств не регламентировано и осуществляется бесконтрольно и с нарушением действующих нормативных документов.

3. Финансирование деятельности РФФИ ведется с нарушением действующего законодательства, государственному специализированному учреждению не выделяются средства из федерального бюджета на содержание аппарата.

Смета расходов РФФИ Правительством Российской Федерации не утверждается и не контролируется.

Расходование денежных средств, полученных РФФИ от приватизации и в виде доходов от коммерческой деятельности, не регламентируется.

4. РФФИ не исполняет в должной мере функции, предусмотренные действующим Положением:

- Выполнение функций по организации и проведению конкурсов и контролю за выполнением договорных обязательств осуществляется РФФИ с грубыми нарушениями требований действующих правовых актов, что приводит к снижению объема финансовых средств, поступающих в федеральный бюджет.

По итогам выборочно проверенных 10 специализированных аукционов в результате необоснованного снижения цены акций упущенная выгода для федерального бюджета составила более 115 млрд. рублей. По шести коммерческим конкурсам, подведение итогов которых осуществлялось РФФИ с нарушением действующего законодательства, упущенная выгода для федерального бюджета составила более 1,5 млрд. рублей.

По всем четырем выборочно проверенным конкурсам, организацию и проведение которых осуществлял РФФИ, установлены нарушения законода-

тельства, дающие основания для предъявления исков о расторжении сделок приватизации государственного имущества.

- В РФФИ не регламентирован порядок осуществления контроля выполнения инвестиционных обязательств по заключенным договорам купли-продажи, контроль выполнения инвестиционных условий осуществлялся РФФИ недостаточно эффективно.

В результате из 81 договора купли-продажи, срок выполнения инвестиционных обязательств по которым истек, по 49 договорам выполнение инвестиционных обязательств осуществлялось с существенными нарушениями. К таким нарушениям относятся неполное или несвоевременное внесение инвестиций покупателем, перепродажа акций до полного выполнения инвестиционных условий, подмена целевого безвозмездного финансирования инвестиционной программы предоставлением эмитенту неликвидных долговых обязательств (векселей) и коммерческих кредитов, передача прав третьим лицам, направление всей суммы инвестиций на погашение задолженности эмитента федеральному бюджету.

- РФФИ не обеспечивает выполнение функций представителя государства в органах управления акционерных обществ, пакеты акций которых закреплены в собственности государства, отсутствует система контроля перечисления дивидендов по пакетам акций, принадлежащих государству.

- Большую часть функций по организации и проведению денежных и специализированных денежных аукционов РФФИ передал своим генеральным агентам, основным из которых является ОАО «Федеральная фондовая корпорация».

- В нарушение п. 7 Положения РФФИ передал функции по временному владению акциями, переданными ему для продажи, объединению юридических лиц "Депозитарно-расчетный союз", который осуществляет учет прав собственности и передачу прав собственности на принятые от РФФИ акции.

Функции по осуществлению рекламно-информационной деятельности также были переданы коммерческой организации.

5. РФФИ выполняет функции, не входящие в его компетенцию, установленную действующим законодательством и Положением, в частности, самостоятельно распоряжается государственными средствами, полученными от приватизации до поступления их в федеральный бюджет, самостоятельно участвует в учредительской деятельности по созданию коммерческих организаций, используя при этом государственные средства, создает зарубежную сеть представителей, финансирует научные исследования, социологические обследования. Причем эта деятельность осуществляется с нарушениями действующего законодательства и нецелевым использованием финансовых средств.

6. Система бухгалтерского учета РФФИ не соответствует нормативным требованиям и способствует бесконтрольному расходованию средств, поступаю-

щих в распоряжение РФФИ в виде комиссионного вознаграждения (0,8 % от общей суммы средств, полученных от приватизации), не облагаемого налогами и другими обязательными платежами.

Существующая в РФФИ система учета получения, распределения и перечисления финансовых средств от приватизации не предусматривает ведение пообъектного контроля получаемых средств, что не позволяет сбалансировать поступление и перечисление средств от приватизации на конкретную дату.

Отчеты о деятельности РФФИ за 1996 год и 1997 год содержат фальсифицированные и искаженные данные о денежных средствах, поступивших от приватизации в РФФИ и территориальные фонды и перечисленных в федеральный бюджет.

7. Денежные средства, полученные от приватизации и предназначенные в соответствии с установленными нормативами фондам имущества субъектов Федерации (4 % от общей суммы средств, полученных РФФИ от приватизации), незаконно перечислялись в доход РФФИ и выплачивались коммерческим организациям в качестве вознаграждения за организацию и проведение торгов.

В результате незаконных действий при распределении средств от приватизации РФФИ за 1996 и 1997 годы перечислил в свой доход и в качестве вознаграждения другим организациям более 350000 млн. рублей, предназначенным согласно установленным нормативам фондам имущества субъектов Федерации.

В качестве вознаграждения за организацию и проведение денежных и специализированных аукционов Федеральной фондовой корпорации и ее агентам незаконно выплачено более 281 млрд. рублей.

8. Нормативная база, в частности, по вопросам организации и проведения аукционов и конкурсов, разработанная и введенная в действие в период чековой приватизации не в полной мере соответствует действующему законодательству.

9. Предложения Счетной палаты по результатам предыдущей проверки деятельности РФФИ, изложенные в Представлении от 19 марта 1996 года № 04-30, в большей своей части не реализованы и нарушения, отмеченные в Акте от 5 февраля 1996 года, в большей своей части не устранены.

9. Предложения

С учетом выводов по материалам проверки деятельности РФФИ представляется целесообразным:

1. Обратиться в Государственную думу Российской Федерации и Совет Федерации Российской Федерации с предложениями о внесении изменений в действующее федеральное законодательство в части исключения нормы, устанавливающей организационно-правовой статус продавца государственного имущества в виде специализированного учреждения, и норм, предусматривающих распределение денежных средств от приватизации вне государственной бюджетной системы.

В частности, по Федеральному закону «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ:

- статью 10 и абзац 8 п. 2 статьи 4 - исключить;
- п. 2 статьи 7 дополнить абзацем следующего содержания:

«осуществляет право собственника федерального имущества при заключении договоров купли-продажи с покупателями объектов приватизации»;

- п.1 статьи 13 изложить в следующей редакции:

«Полученные в результате приватизации государственного имущества денежные средства подлежат перечислению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, являются обязательными платежами и не подвергаются налогообложению».

Из Федерального закона «О федеральном бюджете Российской Федерации на 1998 год» от 26 марта 1998 года № 42-ФЗ исключить статью 106.

2. Обратиться к Президенту Российской Федерации со следующими предложениями:

- привести положения Указа Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 года № 2173 в соответствие с действующим законодательством;

- передать функции продавца федерального имущества Мингосимуществу России;

- приостановить до внесения изменений в действующее законодательство порядок распределения денежных средств от приватизации вне бюджетной системы государства.

3. Предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть следующие вопросы:

а) Приостановить до внесения изменений в законодательство действующий порядок распределения средств от приватизации до момента их поступления в бюджетную систему страны.

б) Предоставить соответствующему подразделению в составе Мингосимуществ России право осуществлять функции собственника государственного имущества при заключении договоров купли-продажи с покупателями объектов приватизации, т.е. функции продавца федерального имущества.

в) Преобразовать РФФИ в назначаемого продавцом представителя, действующего на коммерческой основе, как это предусмотрено п.5 статьи 10 Федерального закона "О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации".

г) Установить порядок финансирования расходов Мингосимуществ России на организацию и проведение продаж и проведение предпродажной подготовки объектов приватизации, предусматривающий выделение средств из федерального бюджета по смете, утверждаемой Правительством Российской Федерации, а выделение Мингосимуществом России финансовых средств представителям для предпродажной подготовки, организации и проведения продажи приватизируемого федерального имущества на договорной основе.

д) Утвердить единую по содержанию и срокам предоставления форму государственной отчетности органов приватизации, составляемой по данным бухгалтерского учета поступающих и перечисляемых денежных средств от приватизации.

е) Установить порядок осуществления государственного контроля за выполнением инвестиционных обязательств и освоением инвестиций при продаже приватизируемого государственного имущества на конкурсах.

ж) Принять меры по взысканию в доход федерального бюджета средств, незаконно перечисленных РФФИ в свой доход и в качестве вознаграждения ОАО "Федеральная фондовая корпорация" и его агентам, а также средств, перечисленных РФФИ коммерческим и иным организациям в результате нецелевого использования средств от приватизации.

з) Рассмотреть вопрос о соответствии занимаемым должностям лиц, виновных в незаконном и нецелевом использовании РФФИ денежных средств, полученных от приватизации.

4. С учетом Постановления Совета Федерации Российской Федерации от 11 июня 1997 года № 198-СФ включить в план работы Счетной палаты Российской Федерации полную документальную проверку организации и проведения конкурсов, проведенных РФФИ за период с 1994 года, а также выполнения инвестиционных условий по результатам этих конкурсов.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

5. Направить письмо Генеральному прокурору Российской Федерации и представление Председателю РФФИ.

По результатам проверки оформлены следующие акты:

- "Акт проверки деятельности акционерного общества "Федеральная фондовая корпорация" в части поступлений доходов от приватизации в федеральный бюджет" от 20 февраля 1998 г. (вх. № КМ-04-855 от 21.05.98);

- "Акт проверки организации бухгалтерского учета и исполнения смет расходов Российского фонда федерального имущества в 1996-1997 годах" от 16 марта 1998 года (вх. № КМ-04-856 от 21.05.98);

- "Акт проверки деятельности Российского фонда федерального имущества по исполнению Федеральных законов "О федеральном бюджете на 1996 год" и "О федеральном бюджете на 1997 год" в части доходов от приватизации и использования федеральной собственности" от 20 мая 1998 года (вх. № КМ-04-857 от 21.05.98).

С актами под расписку ознакомлены руководители и главные бухгалтеры проверяемых организаций. Представленные ими замечания частично учтены при составлении отчета. С основной частью замечаний согласиться нельзя, т.к. они носят оправдательный и неаргументированный характер.

В. С. СОКОЛОВ