

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 октября 2002 года № 32 (315) “О результатах проверки эффективности и целесообразности управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций ОАО “АК “Транснефть” и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО “АК “Транснефть”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Правительству Российской Федерации.

Направить письмо в Минфин России.

Направить письма с приложением отчетов о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу.

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности и целесообразности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО “АК “Транснефть” и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО “АК “Транснефть”

Основания для проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункт 4.14).

Цель проверки

Оценка эффективности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО “АК “Транснефть” в целях развития топливно-энергетического комплекса России, улучшения финансово-экономических показателей и развития общества с учетом установленных мер государственного регулирования.

Объекты проверки

Министерство имущественных отношений Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, ОАО “АК “Транснефть”.

Проверка проведена в соответствии с программой проверки, утвержденной 8 февраля 2002 года (с изменениями от 22 апреля 2002 года) аудитором Счетной палаты В.М. Игнатовым, на основании удостоверения на право проведения проверки от 26 февраля 2002 года № 04-270 в период с 1 марта по 15 июня 2002 года.

Состав комиссии: главный инспектор Л.В. Каблукова; ведущий инспектор В.Н. Внуков; ведущий инспектор И.А. Шапошников; старший инспектор Т.В. Харламова.

По результатам проверки составлены акты

Акт проверки эффективности и целесообразности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО “АК “Транснефть” и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО “АК “Транснефть” (объект проверки - Министерство имущественных отношений Российской Федерации) на 42 листах, вх. № КМ-871/04 от 11 июля 2002 года, с которым ознакомлен Первый заместитель Ми-

нистра имущественных отношений Российской Федерации А.А. Браверман (с замечаниями). Заключение на замечания прилагается (приложения в Бюллетене не публикуются).

Акт проверки эффективности и целесообразности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО “АК “Транснефть” и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО “АК “Транснефть” (объект проверки - Министерство энергетики Российской Федерации) на 68 листах, с приложениями на 8 листах, вх. № КМ-932/04 от 22 июля 2002 года, с которым ознакомлен Министр энергетики Российской Федерации И.Х. Юсуфов (с замечаниями на 8 листах без подписи). Заключение на замечания прилагается.

Акт проверки эффективности и целесообразности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО “АК “Транснефть” и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО “АК “Транснефть” (объект проверки - ОАО “АК “Транснефть”) на 70 листах, с приложениями на 8 листах, вх. № КМ-1025/04 от 9 августа 2002 года, с которым ознакомлен Президент ОАО “АК “Транснефть” С. Вайншток (с замечаниями). Заключение на замечания ОАО “АК “Транснефть” прилагается.

Акт по факту непредоставления информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации в Министерство энергетики Российской Федерации от 5 июня 2002 года, вх. № КМ-650/04 от 13 июня 2002 года.

Общие сведения

До декабря 1991 года централизованное управление магистральными нефтепроводами обеспечивало Главное управление по транспортировке и поставкам нефти (далее - Главтранснефть) Миннефтепрома СССР. В него входило 16 управлений, обслуживающих 70 тыс. км магистральных нефтепроводов, а также Объединенное диспетчерское управление, Управление пусконаладочных работ, Дирекция по строительству нефтепроводов, отряд подводных работ и другие подразделения. Главтранснефть осуществляла также поставки нефти за рубеж.

Одновременно с прекращением деятельности Миннефтепрома СССР и ликвидацией Главтранснефти для сохранения единства управления в декабре 1991 года создана Компания по транспорту нефти “Транснефть” (Ассоциация) (далее - Ассоциация “Транснефть”) в форме добровольного объединения государственных предприятий и объединений нефтепроводного транспорта и сервисных организаций. Ассоциация зарегистрирована Московской регистрационной палатой (далее - МРП) 15 января 1992 года.

Указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 922 “Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества” и от 17 ноября 1992 года № 1403 “Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения” в условиях законодательно установленного запрета на приватизацию государственных предприятий и объединений нефтепроводного транспорта принято решение об их приватизации, а также о создании управляющей компании “АК “Транснефть” в форме акционерного общества открытого типа (далее - Компания).

Указами определены два этапа приватизации нефтепроводного комплекса Российской Федерации:

1 этап: Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 установлено, что 20 предприятий, осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам, и сервисные предприятия преобразуются в акционерные общества, 51 % акций которых передается в оплату уставного капитала вновь создаваемого акционерного общества “АК “Транснефть”, 49 % сохраняются в федеральной собственности в течение периода действия запрета на приватизацию трубопроводного транспорта. Все 100 % обыкновенных акций акционерного общества “АК “Транснефть” также сохраняются в федеральной собственности в течение названного срока;

2 этап: Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1995 года № 327 определено, что находящиеся в федеральной собственности пакеты акций акционерных обществ, созданных путем преобразования предприятий, осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам, и сервисных предприятий (49 % их уставного капитала) передаются в оплату увеличенного уставного капитала “АК “Транснефть”. На сумму увеличенного уставного капитала выпускаются привилегированные и обыкновенные акции. Обыкновенные акции закрепляются в федеральной собственности, привилегированные акции в размере до 25 % уставного капитала предписано безвозмездно разместить среди работников акционерного общества “АК “Транснефть” и дочерних акционерных обществ, а также приравненных к ним лиц.

Акционерное общество “АК “Транснефть” зарегистрировано в качестве юридического лица в августе 1993 года. Согласно утвержденному Советом Министров - Правительством Российской Федерации уставу Компания создана в целях:

- координации и управления транспортировкой нефти, в том числе на экспорт;
- взаимодействия с нефтепроводными организациями других государств;
- координации деятельности по комплексному развитию объектов нефтепроводного транспорта (магистральных нефтепроводов, перевалочных нефтебаз, железнодорожных эстакад и др.);
- координации деятельности по внедрению новых видов технологий;
- инвестиционной деятельности по развитию производственной базы, расширению и реконструкции, техническому перевооружению;
- обеспечения ресурсами через оптовую торговлю;
- руководства системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на нефтепроводном транспорте;
- организации работ по охране окружающей среды.

В 1994-1995 годах в результате акционирования и приватизации производственных объединений по транспорту нефти государственное имущество магистральных нефтепроводов Российской Федерации (далее - МН) передано коммерческим организациям, акции которых были закреплены в собственности государства, а впоследствии внесены в уставный капитал АО “АК “Транснефть”.

В 2001 году ОАО “АК “Транснефть” наряду с функциями управляющей Компании, стало собственником имущества вновь созданной Балтийской трубопроводной системы (БТС).

В настоящее время в сфере управления ОАО “АК “Транснефть” находится крупнейшая в мире нефтепроводная сеть (магистральные нефтепроводы, резервуарные парки, нефтебазы, морские нефтеналивные терминалы), протяженность которой на начало 2002 года составляла 48364 км (в однониточном исчислении), проходящая по территориям 53 субъектов Российской Федерации и территории Казахстана (370 километров).

ОАО «АК «Транснефть» на территории Российской Федерации практически не имеет конкурентов. Исключение составляет Каспийский трубопроводный консорциум (КТК) при транспортировке нефти, поступающей из Казахстана в направлении порта Новороссийск.

Система магистральных нефтепроводов не только обеспечивает наиболее экономичный способ транспортировки нефти, но и является инфраструктурой всего нефтяного комплекса, позиционирующегося в современных условиях как наиболее эффективный сектор экономики.

По данным Госкомстата России, доля прибыли нефтяной отрасли (нефтедобыча, нефтепереработка, транспортировка нефти) в сальдированной прибыли всей промышленности Российской Федерации (прибыль минус убытки) в 2001 году составила 43 % (в 2000 году - 46,6 процента), в том числе на долю организаций магистрального нефтепроводного транспорта приходится 5 %, нефтедобывающих - 35 %, нефтеперерабатывающих - 3 процента. Динамика этого показателя в период с 1995 года по 2001 год свидетельствует о росте в 3,7 раза доли нефтедобывающей промышленности, в то время как соответствующая доля организаций нефтеперерабатывающей промышленности уменьшилась в 2,3 раза. Доля магистрального нефтепроводного транспорта за истекшие 2 года сократилась в 1,5 раза.

В то же время налоговые поступления от организаций нефтяного комплекса в период с 1999 года по 2001 год значительно ниже их доли в сальдированной прибыли¹. В 1999 году их доля в консолидированном бюджете Российской Федерации (без учета таможенных платежей, т. к. ГТК России на запрос Счетной палаты Российской Федерации представил только информацию о доле вывозной пошлины от экспорта сырой нефти в I квартале 2002 года) составила 11,13 %, в 2000 году - 14,15 %, а в 2001 году - 12,27 процента. Доля налоговых поступлений от организаций нефтепроводного транспорта по основному виду деятельности в 2001 году составила 0,9 процента.

По данным ГТК России, валютные поступления от продаж нефти в 2000-2001 годах составляли около четверти общих экспортных поступлений Российской Федерации. Анализ представленных показателей свидетельствует о том, что в период с 1994 года по 2001 год при росте абсолютной величины валютных поступлений (внешнеторговой валютной цены за вычетом расходов в валюте, связанных с поставкой на экспорт) от продажи нефти в 2,1 раза, их доля в общем объеме валютных поступлений увеличилась только на 6,2 %, что свидетельствует о снижении эффективности экспорта нефти.

В 2000-2001 годах наблюдается рост вложений в основной капитал организаций, осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам, находящимся в сфере управления ОАО «АК «Транснефть». Однако объем инвестиций (в сопоставимых ценах) в основной капитал этих организаций только в 1998-1999 годах был выше, чем в нефтепереработке, и значительно ниже, на протяжении всего рассматриваемого периода, чем в нефтедобыче. Основной объем инвестиций до 2001 года направлялся на техническое перевооружение и реконструкцию производства, а не на новое строительство, при этом доля оборудования и материалов отечественного производства (в стоимостном выражении) в период с 1998 года по 2001 год являлась преобладающей.

Основными потребителями услуг по транспортировке нефти выступают десять крупных нефтяных компаний. Так, во II квартале 2002 года ими заявлена добыча нефтяного сырья в объеме 90,82 % от всей добычи Российской Федерации в этот период и сдача в систему МН - 93,52 % от общего приема; ОАО «Газпром» - 2,62 % и 0,14 % соответственно. На долю малых и средних компаний (около 113 юридических лиц) приходится 6,17 % расчетной добычи и 6,29 % заявленной сдачи; на долю операторов СРП -

¹ Данные о доле налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации от нефтедобычи и нефтепереработки (по данным МНС России) и транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам (по данным ОАО «АК «Транснефть») представлены Счетной палате Российской Федерации Минэнерго России.

0,39 % расчетной добычи и 0,19 % заявленной сдачи. Максимальный объем приема нефтяного сырья в систему ОАО “АК “Транснефть” от нефтегазодобывающих предприятий, не интегрированных в крупные нефтяные компании, отмечался в 1997 году (9,22 % от всей принятой в систему МН нефти). Более 53 % заявленного к сдаче в систему МН нефтяного сырья для экспорта за пределы Российской Федерации приходится на три нефтяные компании: “ЛУКОЙЛ”, “Сургутнефтегаз” и “ЮКОС”.

Результаты проверки

В части правовых и экономических оснований акционирования и приватизации предприятий нефтепроводного комплекса

Указы о преобразовании и приватизации предприятий топливно-энергетического комплекса (от 14 августа 1992 года № 922 и от 17 ноября 1992 года № 1403), подготовленные в рамках предоставленных Президенту РСФСР до 1 декабря 1992 года (постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года № 1831-1 “О правовом обеспечении экономической реформы”) полномочий по регулированию отношений собственности, вступили в противоречие с действовавшим законодательством Российской Федерации о приватизации в части приватизации предприятий трубопроводного транспорта.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 3 июля 1991 года № 1531-1 “О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации” (статья 3) перечень государственных предприятий, объединений или их подразделений, не подлежащих приватизации, устанавливался Государственной программой приватизации. Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, утвержденной постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 года № 2980-1 (пункт 2.1.11), приватизация предприятий, организаций и учреждений трубопроводного транспорта запрещалась.

Однако как было установлено пунктом 1 постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года № 1831-1 указы Президента Российской Федерации, принятые в обеспечение экономической реформы в РСФСР, подлежали приоритетному исполнению. Законодательные акты Союза ССР и РСФСР в период проведения радикальной экономической реформы применяются в части, не противоречащей актам, принятым в соответствии с настоящим постановлением. Таким образом, Государственная программа приватизации на 1992 года подлежала применению в части приватизации трубопроводного транспорта с учетом особенностей, установленных указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 922 и от 17 ноября 1992 года № 1403. Кроме того, данное противоречие было устранено в Государственной программе приватизации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 (пункт 4 подпункт в) ОАО “АК “Транснефть” фактически создавалась как холдинг в организационно-правовой форме акционерного общества открытого типа, в состав активов которого должны были войти контрольные пакеты акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации государственных предприятий и объединений нефтепроводного комплекса. Это вступало в противоречие с некоторыми нормами Временного положения о холдинговых компаниях, создаваемых при преобразовании государственных предприятий в акционерные общества, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1992 года № 1392 (пункт 4.1 подпункты 1.1-1.3). Однако в дальнейшем, Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1995 года № 327 (пункт 1) было установлено, что действие Временного положения о холдинговых компаниях не распространяется на акционерное общество “АК “Транс-

нефть”, тем самым указанное противоречие, учитывая особенности приватизации предприятий нефтепроводного транспорта, было устранено.

Акционерное общество открытого типа “АК “Транснефть” учреждено Советом Министров - Правительством Российской Федерации (постановление от 14 августа 1993 года № 810 “Об учреждении акционерной компании по транспорту нефти “Транснефть”) в соответствии с полномочиями по распоряжению федеральной собственностью при преобразовании предприятий нефтепроводного комплекса, делегированными Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 (пункт 4).

Полномочия учредителя акционерного общества “АК “Транснефть” Правительством Российской Федерации Госкомимуществу России не передавались. Комитет осуществлял отдельные правомочия учредителя на основании поручений Правительства Российской Федерации (постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810² и от 2 ноября 1995 года № 1083³).

На момент учреждения ОАО “АК “Транснефть” уже было создано юридическое лицо в форме добровольного объединения предприятий магистрального трубопроводного транспорта и сервисных организаций - Ассоциация “Транснефть”. Однако, несмотря на сходство функций Ассоциации “Транснефть” и создаваемого АОТ “АК “Транснефть” (координация деятельности предприятий трубопроводного транспорта нефти), указанные юридические лица существенно отличались друг от друга по организационно-правовой форме, составу участников, методам контроля над системой предприятий трубопроводного транспорта нефти.

В нарушение законодательства Российской Федерации постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810 (пункт 2) было установлено правопреемство имущественных прав и обязанностей Ассоциации “Транснефть” после ее ликвидации в отношении АОТ “АК “Транснефть”, в то время как статьей 37 Гражданского кодекса РСФСР от 11 июня 1964 года и статьей 37 Закона РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-1 “О предприятиях и предпринимательской деятельности” правопреемство прав и обязанностей при ликвидации юридического лица не допускалось. Кроме того, Ассоциация “Транснефть” была образована не только теми юридическими лицами, которые согласно Указу Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 попадали в сферу управления акционерного общества “АК “Транснефть”, но и иными организациями⁴.

Как следует из устава ОАО “АК “Транснефть”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810, Компания осуществляет свою деятельность с момента регистрации, а не вследствие и с момента правопреемства от третьих лиц, о котором в учредительных документах Компании не упоминается. С момента регистрации АОТ “АК “Транснефть” Ассоциация “Транснефть” не ведет какой-либо деятельности, хотя до настоящего момента формально не ликвидирована. Следует отметить, что ни указанным постановлением Правительства Российской Федерации, ни какими-либо иными нормативными актами на акционерное общество “АК “Транс-

²Пунктом 1 данного правового акта Госкомимуществу России поручено осуществить действия по формированию уставного капитала Компании.

³ Пунктом 1 данного правового акта Госкомимуществу России поручено внести в уставный капитал АОТ “АК “Транснефть” закрепленные в федеральной собственности 49 % пакеты акций акционерных обществ осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам и сервисных организаций, а также утвердить план приватизации (проспект эмиссии) акционерных компаний АОТ “АК “Транснефть”, предусмотрев при этом выпуск привилегированных акций в размере до 25 % УК.

⁴ Производственное объединение грузинских магистральных нефтепроводов, Производственное объединение туркменских магистральных нефтепроводов, Производственное объединение магистральных нефтепроводов Казахстана и Средней Азии.

нефть” или ее учредителей не возлагались обязанности по ликвидации Ассоциации “Транснефть”.

Таким образом, пункт 2 постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810 не мог применяться в части установления правопреемства АООТ “АК “Транснефть” от Ассоциации “Транснефть”, и не был исполнен в силу его противоречия действовавшему на тот период гражданскому законодательству.

**В части формирования и изменения размера уставного капитала
акционерного общества “АК “Транснефть” и акционерных обществ,
ставших дочерними обществами Компании вследствие вклада государством
их акций в оплату уставного капитала ОАО “АК “Транснефть”**

К моменту выхода постановления Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810, содержащего поручение Госкомимуществу России о формировании уставного капитала Компании, срок преобразования государственных предприятий и производственных объединений нефтепроводного комплекса в акционерные общества, установленный пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403, истек 31 декабря 1992 года.

Утверждение уставов и планов приватизации большинства государственных предприятий и производственных объединений завершено Госкомимуществом России только к сентябрю 1994 года, а АООТ “Уралсибнефтепровод” к августу 1995 года⁵. В результате предписанный срок преобразования был превышен на 2,5 года.

По независящим от Госкомимуществва России причинам преобразованы не 20, а только 17 предприятий, однако соответствующие изменения в Указ Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 внесены не были, а именно:

- до учреждения АООТ “АК “Транснефть” приказом Минтопэнерго России от 13 января 1993 года № 10 на базе Производственного объединения Северо-Кавказских магистральных нефтепроводов (г. Грозный) и Астраханского районного нефтепроводного управления (Астраханская область) создано Государственное предприятие Прикаспийско-Кавказских магистральных нефтепроводов (г. Тихорецк);

- после регистрации АООТ “АК “Транснефть” в качестве юридического лица Институт проблем транспорта и энергоресурсов (г. Уфа) в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан по разграничению полномочий по государственной собственности от 23 августа 1994 года (статья 5) отнесен к государственной собственности Республики Башкортостан;

- Государственное торгово-производственное предприятие рабочего снабжения “Сибторгнефтепровод” (Тюменская область) не было приватизировано, так как выполняло только функции торговли и общественного питания.

Передача Госкомимуществом России АООТ “АК “Транснефть” сертификатов на пакеты акций 17 акционерных обществ в размере 51 % их уставного капитала (УК) на общую сумму 3413,4 млн. неденоминированных рублей, что составило только 75,9 % от объявленного уставного капитала Компании, осуществлена в период с мая 1994 года по 26 декабря 1995 года. Отражение оплаты уставного капитала в бухгалтерском учете произведено в период с сентября 1994 года по декабрь 1995 года и соответствует сумме, указанной в переданных к этому времени Компании сертификатах.

⁵ Уставы и планы приватизации утверждены Госкомимуществом России распоряжениями от 11 марта 1994 года № 492-р, от 5 мая 1994 года № 975-р, от 2 июня 1994 года № 1313-р, от 28 июня 1994 года № 1743-р, от 1 сентября 1994 года № 2268-р и от 9 августа 1995 года № 1080-р.

Таким образом, в нарушение статьи 38 Положения об акционерных обществах, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 года № 601⁶, в течение года после регистрации Компании уставный капитал оплачен не был.

Задержка в сроках оплаты уставного капитала Компании, в том числе, была связана с особенностями приватизации АООТ “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы”, находящегося на территории Республики Башкортостан. В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1, Федеративным договором “О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации” от 31 марта 1992 года, постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации “О федеративном договоре” от 10 апреля 1992 года, Договором между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан по разграничению полномочий по государственной собственности” от 25 мая 1994 года Производственное объединение Урало-Сибирских магистральных нефтепроводов находилось в совместной собственности Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Для того, чтобы передать 51 % акций АООТ “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы” в уставный капитал Компании потребовались серьезные и длительные переговоры, в результате которых принят Указ Президента Республики Башкортостан от 2 декабря 1994 года № УП-600, подписаны протоколы совещаний в г. Уфе от 11 июля 1994 года, от 8 сентября 1994 года и протокол согласования распределения акций акционерного общества “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы” между Госкомимуществом Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан от 19 октября 1995 года. В результате акционерному обществу “АК “Транснефть” принадлежит 75,5 % обыкновенных акций АООТ “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы”, а Республике Башкортостан - 24,5 процента.

К моменту завершения передачи сертификатов в оплату 75,9 % уставного капитала АООТ “АК “Транснефть” (декабрь 1995 года), Госкомимущество России в нарушение пунктов 1 и 2 Положения о порядке регистрации выпуска акций акционерных обществ открытого типа, учрежденных в процессе приватизации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1992 года № 547, обеспечило регистрацию выпусков акций только 5 из 17 акционерных обществ⁷, что явилось нарушением Положения о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 1991 года № 78.

Поручение об обеспечении увеличения уставного капитала АООТ “АК “Транснефть” дано Правительству Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1995 года № 327 “О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний”⁸ еще до преобразования всех названных

⁶ Статья 38 Положения об акционерных обществах, устанавливающая, что не менее 50 % уставного капитала должно быть оплачено в течение 30 дней после регистрации общества, и в течение первого года деятельности общества должна быть оплачена вторая половина уставного капитала.

⁷ Зарегистрированы выпуски акций пяти акционерных обществ: АО “Институт по проектированию магистральных нефтепроводов” (12 сентября 1994 года), АО “Северо-западные магистральные нефтепроводы” (10 ноября 1994 года), АО “Связь объектов транспорта и добычи нефти” (4 января 1995 года), АО “Северные магистральные нефтепроводы” (16 октября 1995 года), АО “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы” (14 ноября 1995 года).

⁸ Пунктом 2 Указа поручено Правительству Российской Федерации обеспечить в 1995 году увеличение уставных капиталов акционерных компаний “Транснефть” и “Транснефтепродукт” за счет внесения закрепленных в федеральной собственности

в Указе Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 государственных предприятий и производственных объединений нефтепроводного комплекса в акционерные общества и, соответственно, до начала оплаты первоначального уставного капитала АООТ “АК “Транснефть”.

Общее собрание АООТ “АК “Транснефть” (Коллегия представителей государства в Совете директоров) 30 мая 1996 года приняло решение о внесении изменений в Устав в части уменьшения УК до размера 3413372,0 тыс. рублей (сумма соответствует переданным сертификатам) и одновременно о дополнительном размещении акций в количестве 2806130 штук (без указания номинальной стоимости). Изменения в устав зарегистрированы МРП 21 июня 1996 года, после чего первоначальный уставный капитал АООТ “АК “Транснефть” мог считаться полностью оплаченным.

Несмотря на то, что на момент выхода Указа Президента Российской Федерации от 1 апреля 1995 года № 327 было ясно, что по объективным причинам не все организации, перечисленные в приложении 3 к Указу Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403, будут приватизированы в установленном им порядке и необходимо проводить корректировку перечня, этого сделано не было.

В результате в нарушение положений указов Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 и от 1 апреля 1995 года № 327, а также постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1995 года № 1083 распоряжением Госкомимущества России от 30 июля 1996 года № 873-р принято решение о внесении в уставный капитал Компании 49 % акций не 20, а только 14 акционерных обществ, 51 % пакетов акций которых уже вносились в оплату уставного капитала АООТ “АК “Транснефть”.

Нарушение положений Указов Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403, от 1 апреля 1995 года № 327 и Постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1995 года № 1083 вызвано противоречиями в законодательной и нормативной базе, регулирующей взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов по вопросам собственности. Так в соответствии постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 предприятия трубопроводного транспорта нефти относятся к исключительной федеральной собственности и должны были 100 % своих обыкновенных акций внести в оплату уставного капитала акционерного общества “АК “Транснефть”.

В соответствии с Федеративным договором “О разграничении предметов ведения и полномочий федеральными органами власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации” от 31 марта 1992 года, постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации “О федеративном договоре” от 10 апреля 1992 года, межправительственными соглашениями о разграничении собственности на имущество государственных предприятий трубопроводного транспорта нефти между Российской Федерацией и Республиками Татарстан, Башкортостан и Коми (от 22 июня 1994 года, от 23 августа 1994 года и от 20 января 1993 года соответственно) имущество государственных предприятий и организаций, находящихся на территории Республики Татарстан (в том числе и ПО Северо-Западные магистральные нефтепроводы) относится к государственной собственности Республики Татарстан, на территории Республики Башкортостан - к совместной собственности Российской Федерации и Республики Башкортостан.

49 % акций акционерных обществ, созданных путем преобразования государственных предприятий и объединений, перечисленных в приложении № 3 к Указу Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403, предусматривает при этом выпуск привилегированных акций в размере до 25 % от уставного капитала каждой из этих компаний, безвозмездно размещаемых среди работников и приравненных к ним лиц указанных компаний и акционерных обществ в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Обыкновенные акции акционерных компаний “Транснефть” и “Транснефтепродукт” закрепляются в федеральной собственности.

стан, на территории Республики Коми - к совместной собственности Российской Федерации и Республики Коми.

Для снятия данных противоречий и обеспечения интересов Российской Федерации Госкомимуществом России по поручению Правительства Российской Федерации от 27 марта 1996 года № ОС-П14-10032 проведены переговоры (с участием ОАО “АК “Транснефть”) с представителями республиканских органов исполнительной власти и подписаны Протокол согласования распределения акций акционерного общества “Урало-Сибирские магистральные нефтепроводы” между Госкомимуществом России и Правительством Республики Башкортостан от 19 октября 1995 года, Соглашение о порядке акционирования Производственного объединения Северо-Западных магистральных нефтепроводов от 26 мая 1994 года, Соглашение о разграничении полномочий по управлению имуществом Производственного объединения северных магистральных нефтепроводов от 24 марта 1994 года. В результате в уставный капитал акционерного общества “АК “Транснефть” было передано 64 % акций ОАО “Северо-Западные магистральные нефтепроводы”, 75,5 % акций ОАО “Уралсибнефтепровод” и 75,5 % акций ОАО “Северные магистральные нефтепроводы”.

Вместе с тем, все выявленные недостатки в сроках оплаты уставного капитала акционерного общества “АК “Транснефть” и сроках регистрации выпусков акций дочерних обществ не могут ставить под сомнение формирование уставного капитала акционерного общества “АК “Транснефть”, так как в настоящее время они устранены и никто из заинтересованных лиц (ФКЦБ России, Минэнерго России, Минимущество России, акционеры и т. д.) не оспаривали и не оспаривают легитимность оплаты уставного капитала акционерного общества “АК “Транснефть” и выпуска акций дочерних обществ.

В части правовой экспертизы учредительных и регистрационных документов акционерного общества “АК “Транснефть”

В ходе регистрации АООТ “АК “Транснефть” в качестве юридического лица (свидетельство серии МПР № 026.800 от 26 августа 1993 года) Московской регистрационной палатой были допущены нарушения пункта 38 Положения об акционерных обществах, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 года № 601, в части контроля за своевременностью оплаты 50 % уставного капитала АООТ “АК “Транснефть” в течение 1 месяца после регистрации Компании и оплаты оставшейся части уставного капитала в течение 1 года после регистрации Компании.

Руководством АООТ “АК “Транснефть” в МРП письмами от 7 июня 1996 года № 15-12/1407 и от 13 июня 1996 года № 15-1234 подтверждено, что лишь в январе 1996 года уставный капитал Общества был полностью оплачен за счет внесения 51 % пакетов акций 17 дочерних акционерных обществ на сумму 3413,4 млн. неденоминированных рублей. Однако в соответствии с учредительными документами размер уставного капитала в январе 1996 года составлял 4497,8 млн. рублей.

В нарушение требований законодательства о ценных бумагах и пункта 4.2 устава Компании, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810, регистрация первого выпуска обыкновенных акций АООТ “АК “Транснефть” на сумму первоначального уставного капитала в размере 4497764 тыс. рублей не проводилась.

Первый выпуск акций Компании зарегистрирован Минфином России (письмо Минфина России от 8 августа 1996 года № 5-1-04) на увеличенный уставный капитал (на общую сумму 6219502 тыс. рублей) на основании обращения акционерного общества “АК “Транснефть” (4664627 штук обыкновенных именных акций номинальной

стоимостью 1000 рублей каждая - за № МФ 73-1-01349 и 1554875 штук привилегированных акций номинальной стоимостью 1000 рублей каждая - за № МФ 73-1-01350).

Проспектом эмиссии при регистрации выпуска акций АООТ “АК “Транснефть” являлся сводный план приватизации, утвержденный Госкомимуществом России в июле 1996 года на основании постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1995 года № 1083.

В нарушение статьи 25 Федерального закона “О рынке ценных бумаг” от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ отчет об итогах выпуска ценных бумаг (рег. №№ МФ 73-1-01349, МФ 73-1-01350 от 8 августа 1996 года) представлен в ФКЦБ России и зарегистрирован лишь в 2002 году, в то время как в соответствии с законом должен был быть представлен не позднее 30-дневного срока после размещения акций Компании, т. е. в июле 1997 года.

Пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 года № 512 Коллегии представителей Российской Федерации было поручено принять устав Компании в новой редакции с уставным капиталом в размере 6219502 (деноминированных) рублей. Устав Компании в этой редакции утвержден 30 июня 1998 года и зарегистрирован МРП 30 июля 1998 года.

В настоящее время все указанные нарушения устранены, уставный капитал полностью оплачен, в устав внесены изменения в части изменения размера уставного капитала, выпуск акций и отчет об итогах выпуска зарегистрирован в установленном порядке. Учитывая, что в настоящее время отсутствуют вступившие в законную силу судебные акты, принятые в связи с вышеуказанными нарушениями и, допущенные нарушения фактически не могут повлечь каких-либо правовых последствий.

В части реализации сводного плана приватизации ОАО “АК “Транснефть” и основных дочерних обществ

Госкомимуществу России не было поручено разработать порядок, регламентирующий процедуру распределения привилегированных акций ОАО “АК “Транснефть”. Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (пункт 5.3.8), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284, и пунктом 9.1 Положения о порядке регистрации выпуска акций акционерных обществ открытого типа, учрежденных в процессе приватизации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 1992 года № 547 предусмотрена процедура единовременной безвозмездной передачи акций приватизируемого предприятия членам его трудового коллектива и приравненным к ним лицам. Положение о распределении привилегированных акций акционерного общества “АК “Транснефть” было утверждено Конференцией представителей трудовых коллективов акционерных обществ и Компании 22 августа 1996 года, а списки лиц, среди которых были распределены акции, в нарушение установленного проспектом эмиссии срока (1996 год) утверждены Госкомимуществом России в только в марте-мае 1997 года.

На момент вступления членов трудовых коллективов и приравненных к ним лиц в права на полученные акции (дата внесения в реестр акционеров - 16 июня 1997 года), уже действовали договоры их купли-продажи с отлагательным условием вступления в права на акции (с момента внесения первых владельцев - членов трудовых коллективов в реестр акционеров Компании), заключенные в целях реализации принятого в январе 1997 года руководством Компании решения о “консолидации” привилегированных акций АООТ “АК “Транснефть”.

Таким образом, с эмиссионного счета эмитента привилегированные акции списывались на счета работников предприятий и далее их владельцами становились покупатели акций в соответствии с договорами купли-продажи.

**В части сложившейся организационной структуры ОАО “АК “Транснефть”;
взаимодействия с иными организациями топливно-энергетического комплекса
России, участия во внешнеэкономической деятельности**

Правительство Российской Федерации возложило на АООТ “АК “Транснефть” функции по обеспечению транспортировки нефти от мест добычи до потребителей (устав АООТ “АК “Транснефть”, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1993 года № 810), а фактически, в силу правовой конструкции его создания, по управлению организациями нефтепроводного комплекса Российской Федерации, не приняв мер по контролю деятельности Компании с учетом государственных интересов. В нарушение пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 с АООТ “АК “Транснефть” не был заключен производственный контракт в период с августа 1993 года по февраль 1995 года⁹.

Правовые акты, определяющие государственные интересы в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам как стратегической отрасли, являющейся инфраструктурой нефтяного комплекса, не приняты по настоящее время.

Отсутствует также правовая основа сохранения сложившейся организационной структуры нефтяного комплекса:

- не ограничивались права Компании в части распоряжения акциями акционерных обществ, осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам после их передачи в оплату уставного капитала, в том числе по их внесению в качестве вкладов в уставные капиталы создаваемых хозяйствующих субъектов;

- не налагались ограничения на учредительную деятельность Компании.

Принятие (не принятие) соответствующих решений обеспечивается только директивами уполномоченных государственных органов представителям государства в органах управления ОАО “АК “Транснефть”.

Что же касается возможных решений о дополнительных эмиссиях акций дочерних акционерных обществ, в результате которых могут появиться иные, кроме ОАО “АК “Транснефть”, акционеры, либо решений о распоряжении имуществом комплексами магистральных нефтепроводов, о реорганизации обществ и т. п., то их принятие зависело только от органов управления дочерних обществ, в которых представители государства непосредственно не участвовали в силу отсутствия государственной доли. Вместе с тем, фактическое управление дочерними обществами осуществляется через органы управления ОАО “АК “Транснефть”.

Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрено (часть II статья 1), что гражданские права (в том числе юридического лица) могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов других лиц. Таким образом, ограничительные меры по сохранению сложившейся структуры нефтепроводного комплекса могут быть введены только на законодательном уровне.

После преобразования государственных предприятий и объединений в акционерные общества и передачи государством их пакетов акций в оплату УК создаваемого акционерного общества АООТ “АК “Транснефть” обладает полномочиями по управлению и координации деятельности организаций нефтепроводного комплекса.

⁹ Дата заключения первого производственного контракта.

С 1993 года Компания осуществляет управление организациями нефтепроводного комплекса на основании полномочий, закрепленных ее уставом и Положениями о приеме и движении нефти в системе магистральных нефтепроводов, утвержденными Первым заместителем Министра топлива и энергетики России А.В. Фоминым 19 ноября 1993 года и 1 января 1995 года, регистрация которых в Минюсте отсутствует.

Возникновение у АОТ “АК “Транснефть” управляющих функций было обеспечено подчиненностью государственных предприятий нефтепроводного транспорта Минтопэнерго России, обязавшего эти предприятия передать часть своих прав для реализации следующих полномочий Компании:

- на заключение договоров по транспортировке нефти с грузоотправителями от имени организаций, фактически осуществляющих эти услуги и обладающих соответствующими основными фондами и техническими возможностями (за исключением случая, когда транспортировка осуществляется одной организацией);
- на создание централизованных фондов для общесистемных нужд;
- на получение от дочерних обществ всей необходимой информации.

В настоящее время управляющие функции усилены введением Компанией следующих методов управления:

- корпоративного (через принятие решений на собраниях акционеров и в совете директоров дочерних обществ, в рамках компетенции этих органов управления);
- контроля за производственно-хозяйственной деятельностью дочерних обществ через заключение договоров подряда и централизации на этой основе финансовых потоков;
- составления бюджетов дочерних обществ и контроля за их выполнением;
- контроля ведения бухгалтерского учета и отчетности дочерних обществ;
- согласования инвестиционных и технологических программ дочерних обществ, обеспечения их источниками финансирования и контроля их выполнения.

Таким образом, в настоящее время ОАО “АК “Транснефть” создана централизованная система управления и финансирования организаций нефтетрубопроводного комплекса.

Дочерние общества, осуществляющие операции по транспортировке нефти, с 2001 года не заключают самостоятельно договоры на транспортировку, а с 2002 года - на хранение нефти.

ОАО “АК “Транснефть” заключает договоры с грузоотправителями с 2001 года на оказание услуг по транспортировке нефти, а с 2002 года и на ее хранение от своего имени, а не по поручению доверителей (дочерних обществ, являющихся балансодержателями имущественных комплексов магистральных нефтепроводов). Одновременно, ОАО “АК “Транснефть” трансформировалась из Компании, организующей деятельность по транспортировке нефти, т. е. оказывающей услуги по выполнению заказа грузоотправителя и диспетчеризации системы МН, в единственного монополиста по предоставлению услуг транспортировки нефти по системе МН и на ее хранение.

До настоящего времени законом или иным правовым актом не установлены требования к условиям договоров, заключаемых ОАО “АК “Транснефть” с грузоотправителями. В таком случае, в соответствии с нормами гражданского законодательства, условия договора определяются по усмотрению сторон (часть 4 статья 421 Гражданского кодекса Российской Федерации).

С 2001 года отношения между ОАО “АК “Транснефть” и дочерними МН осуществляются на основании договоров подряда. Оплата услуг дочерних МН по договорам подряда производится Компанией в соответствии с платежным календарем.

В соответствии с действующими договорами на транспортировку нефти, заключенными самим ОАО “АК “Транснефть”, грузоотправители производят оплату в ус-

тановленном Федеральной энергетической комиссией России (далее - ФЭК России) порядке (предварительно).

С 2001 года все расчеты за услуги по транспортировке нефти производятся через ОАО "АК "Транснефть", т. е. тарифная выручка по рублевым и валютным ставкам поступает в Компанию.

Утверждая первоначальный устав, Совет Министров - Правительство Российской Федерации наделило АО "АК "Транснефть" правом выступать в отдельных случаях поставщиком нефти как внутри Российской Федерации, так и за рубежом. Аналогичной функцией ранее обладала Главтранснефть при Миннефтепроме СССР.

В дальнейшем реализация установленных полномочий обеспечивалась Правительством Российской Федерации, в том числе предоставлялся доступ к магистральным нефтепроводам (на основе переуступки).

В настоящее время ОАО "АК "Транснефть" не только оказывает услуги по выполнению заказа грузоотправителя и диспетчеризации системы МН, но и является арендодателем имущества магистральных нефтепроводов, посредником в оказании услуг по хранению нефти (с получением соответствующего вознаграждения).

**В части правового обеспечения государственного регулирования
деятельности ОАО "АК "Транснефть" и его дочерних обществ,
являющихся субъектами естественной монополии**

Юридически ОАО "АК "Транснефть" и 10 дочерних обществ, осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам, причислены к субъектам естественных монополий (далее - ЕМ) только в октябре 1997 года (решение Правления ФЭК России от 14 октября 1997 года № 115 о внесении в реестр субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль), т. е. по истечении более двух лет после вступления в силу Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях". В декабре 1997 года ОАО "АК "Транснефть" в составе 11 дочерних обществ (включая АО "Прикаспийско-Кавказские магистральные нефтепроводы") включены Государственным комитетом по антимонопольной политике России (приказ от 1 декабря 1997 года № 187) в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 %, т. е. признано предприятием монополистом.

Таким образом, правовые основания для применения государственными органами методов регулирования и контроля, установленных антимонопольным законодательством и законодательством о естественных монополиях в отношении ОАО "АК "Транснефть" и дочерних обществ, осуществляющих транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам, отсутствовали до конца 1997 года¹⁰, и, соответственно, не применялись.

В настоящее время к субъектам ЕМ в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам отнесены дочерние общества ОАО "АК Транснефть", осуществляющие услуги по транспортировке нефти, обладающие имущественными комплексами МН и технологическими возможностями для перекачки, транспортировки, хранению нефти и т. п., но не имеющие самостоятельных хозяйственных отношений с грузоотправителями; ОАО "АК "Транснефть", реально осуществляющее только управление и координацию процесса транспортировки нефти, включенное в Реестр на основании консолидированного баланса с дочерними обществами

¹⁰ В период с 1993 года по 1997 год тарифы на транспортировку нефти регулировались государством (введены постановлением Комитета цен при Минэкономике и финансов Российской Федерации от 20 декабря 1991 года № 228 во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 3 декабря 1991 года № 297 "О мерах по либерализации цен").

ми-собственниками МН; ООО “Балтнефтепровод”, эксплуатирующее полученное в краткосрочную аренду принадлежащее ОАО “АК “Транснефть” имущество БТС.

В связи с предоставлением государством субъектам ЕМ определенных привилегий, связанных с созданием менее рискованных условий деятельности, требуют совершенствования нормы Федерального закона “О естественных монополиях” о государственном контроле. В сферу государственного контроля не включены инвестиции субъектов ЕМ в основное производство (налив, перекачка, хранение и т. п.), а предусмотрен лишь контроль инвестиций в производство, в отношении которого государственное регулирование не применяется, что существенно ослабляет реальный контроль государства за наиболее капиталоемкими расходами ЕМ; не предусмотрен контроль сделок с частью основных средств субъекта ЕМ, не предназначенных для производства (реализации) регулируемых товаров (сюда относится принадлежащее субъекту ЕМ движимое имущество, в том числе акции), что может привести к изменению состава акционеров, сложившейся структуры управления ЕМ без учета интересов государства.

Установленные статьей 6 Федерального закона “О естественных монополиях” условия получения права доступа грузоотправителей к системе нефтепроводного транспорта при вывозе нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации нуждаются в дальнейшем совершенствовании не только в части усиления гарантий равного допуска потребителей (грузоотправителей), но и введения экономических мер государственного регулирования. К данным мерам могут быть отнесены:

- обязательность направления части прибыли полученной от экспорта нефти на инвестиции в развитие и реконструкцию как собственного производства, так и в нефтепроводный транспорт;
- выполнение налоговых обязательств (бюджетная эффективность);
- общая инвестиционная активность (удельная величина экспортной выручки, привлеченная на производственные цели данного экспортера);
- обеспечение рационального использования недр;
- относительный объем вложений в развитие природоохранных технологий.

До настоящего времени на законодательном уровне не урегулированы специфические вопросы, возникающие в процессе функционирования нефтетрубопроводного транспорта, в частности:

- не определены государственные интересы в этой сфере и механизмы государственного регулирования, направленные не только на создание равных условий доступа потребителей к магистральным нефтепроводам, но и максимально эффективные для экономики государства, как с точки зрения пополнения доходов бюджета, так и развития субъектов нефтяного рынка, привлечения инвестиций в нефтяную отрасль;
- не установлен приоритет допуска к системе МН организаций, осуществляющих добычу нефти, подкрепленный экономическими мерами.

Введение необходимых норм и правил не может быть в полной мере обеспечено внесением изменений в Федеральный закон Российской Федерации “О естественных монополиях”, в связи с этим необходимо разработать и принять специальный законодательный акт (в настоящее время действует Федеральный закон Российской Федерации от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ “О газоснабжении в Российской Федерации”).

В части административного регулирования и контроля деятельности ОАО “АК “Транснефть”

Долгое время единственным органом исполнительной власти, осуществлявшим регулирование деятельности АО “АК “Транснефть”, являлось Минтопэнерго России, само установившее порядок и принципы регулирования, в том числе ценового, а также доступа

грузоотправителей к магистральным нефтепроводам¹¹, которые действуют (за исключением ценового) по настоящее время, получив подтверждение в 1995 году в постановлениях Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1994 года № 1446 “О вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации”, вступившее в силу с 1 января 1995 года, и от 28 февраля 1995 года № 209 “О регулировании доступа к системе магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации”. Коллегиальность принятия решений по вопросам регулирования обеспечивалась Межведомственной комиссией по регулированию вопросов, связанных с использованием системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории РФ, образованной на основании постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1994 года № 1446.

В период с января 1996 года по декабрь 2001 года Правительством Российской Федерации полномочия Минтопэнерго России (Минэнерго России) по управлению магистральным нефтепроводным транспортом были свернуты, что было обусловлено созданием нового регулирующего государственного органа - ФЭК России, а также Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам использования систем магистральных нефтегазопроводов и нефтепродуктопроводов (далее - Комиссия Правительства Российской Федерации) и усилением управляющих функций ОАО “АК “Транснефть”.

В настоящее время полномочия Минэнерго России в части координации основной деятельности организаций нефтепроводного комплекса фактически следующие:

- доведение до ОАО “АК “Транснефть” годовых и квартальных балансов нефтяного сырья по Российской Федерации, которые разрабатываются и утверждаются Минэнерго России после согласования с Минэкономразвития России и Комиссией Правительства Российской Федерации;

- подготовка для рассмотрения и утверждения Комиссией Правительства Российской Федерации квартальных графиков транспортировки нефти на экспорт (проходят обязательную экспертизу и согласование в ОАО “АК “Транснефть”);

- последующее доведение утвержденных графиков до ОАО “АК “Транснефть”, а также внесение корректировок в утвержденные графики¹² в связи с уступкой права доступа и изменением объемов и направлений поставок, выдача разрешений на опережающую поставку¹³ (согласовываются с ОАО “АК “Транснефть”);

- получение от ОАО “АК “Транснефть” информации об исполнении графиков (оперативной и отчетной).

Таким образом, Минэнерго России при планировании поставок и получении информации об их исполнении взаимодействует только с ОАО “АК “Транснефть”. Взаимодействие с дочерними обществами МН по этим и другим вопросам Минэнерго России не осуществляет.

Согласно представленной в ходе проверки ОАО “АК “Транснефть” справки о выполнении графиков экспорта нефти в 2001 году в целом график выполнен приблизи-

¹¹ Положение о приеме и движении нефти в системе магистральных нефтепроводов, утвержденном Первым заместителем Министра топлива и энергетики России А. В. Фоминым 19 ноября 1993 года.

¹² Регламент корректировки утвержденных графиков транспортировки нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации и оформления разрешений на осуществление опережающих поставок утвержден Приказом Минэнерго России от 31 октября 2001 года № 306.

¹³ До создания Комиссии Правительства Российской Федерации Минэнерго (Минтопэнерго) России составляло и утверждало также дополнительные графики в соответствии с постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и заявками нефтедобывающих организаций. В настоящее время дополнительные графики составляются на основании обращений в Комиссию Правительства Российской Федерации.

тельно на 96 процентов. Однако по направлению Одесса (порт) наблюдается более значительное отклонение - график выполнен приблизительно на 86 процентов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 843 изменен установленный ранее порядок использования системы МН с целью вывоза нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации в части обязательности обеспечения поставок на внутренний рынок.

Расчет поставок по балансу нефтяного сырья утверждаются Минэнерго России.

Распоряжением Минэнерго России от 3 января 2001 года № 1-р контроль за выполнением поставок нефтяного сырья на НПЗ России фактически возложен на ОАО "АК "Транснефть" и ГП "ЦДУ "ТЭК". Установлено также, что оформление ОАО "АК "Транснефть" экспортных объемов нефти в полном объеме разрешается после оформления маршрутных поручений месячного объема поставок нефти на нефтеперерабатывающие заводы (далее - НПЗ) России. Однако контроль выполнения данного указания не может быть организован в рамках имеющихся у Минэнерго России полномочий.

Следует отметить, что исполнительные балансы нефтяного сырья по Российской Федерации за 2000 и 2001 год свидетельствуют о недопоставке нефтяного сырья на НПЗ в сравнении с плановыми показателями, в то время как поставки на экспорт в дальнее зарубежье постоянно их превышают.

Еще до создания АО "АК "Транснефть" Минтопэнерго России был установлен принцип равнодоступности грузоотправителей при получении права доступа на транспортировку нефти по МН (Порядок оплаты услуг за транспорт нефти на экспорт и валютных отчислений на нужды нефтепроводного транспорта, утвержденный Министром топлива и энергетики Российской Федерации Ю.Н. Шафраником 5 мая 1993 года). В случае когда пропускная способность нефтепровода на маршруте не обеспечивала транспортировку нефти всех грузоотправителей предусматривалось, что каждый грузоотправитель получит право на часть общей пропускной способности, равную соотношению между количеством нефти, которое может быть поставлено с учетом возможностей системы магистральных нефтепроводов и тем количеством, которое могло бы быть поставлено, если бы не было ограничений пропускной способности трубопровода.

С момента создания АО "АК "Транснефть" и до начала 1995 года нормативными документами Минтопэнерго России этот принцип не подтверждался. Принцип равнодоступности вновь установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1994 года № 1446, однако он был существенно трансформирован и действовал только при транспортировке нефти на экспорт, все производители нефти получали доступ исходя из пропускной способности по направлениям экспорта пропорционально объемам добычи.

Данный административно-распределительный принцип, основанный на соображениях справедливости, а не эффективности, фактически не соблюдался и не соблюдается в связи с введением постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 209 условий первоочередного распределения прав доступа при поставках на экспорт (в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации и в отношении предприятий с иностранными инвестициями) и установлением согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 года № 697 возможности допуска к экспорту не производителей нефти на основе уступки права доступа.

Установленные Федеральным законом Российской Федерации "О естественных монополиях" условия доступа к магистральным нефтепроводам при вывозе нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации (пропорционально объемам добытой нефти, сданной в систему магистральных трубопроводов с учетом стопро-

центной пропускной способности магистральных нефтепроводов и исходя из их технических возможностей) не подтверждают условия равнодоступности, определенные постановлениями Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1994 года № 1446 и от 28 февраля 1995 года № 209.

Таким образом, правовые основы, обеспечивающие реализацию принципа равного доступа производителей нефти, фактически отсутствуют.

Правительство Российской Федерации, возложив на Минтопэнерго России обязанность по заключению производственного контракта с ОАО «АК «Транснефть»¹⁴, не только превысило свои полномочия, но и поставило Министерство в положение необходимости применения властного ресурса, а не законных мер. Гражданским кодексом Российской Федерации не предусмотрена возможность понуждения к заключению договора, либо установления условий договора не по соглашению сторон. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов других лиц.

В заключенных производственных контрактах не только не содержатся условия, обеспечивающие соблюдение принципа равнодоступности, но, начиная с контракта 1997 года отсутствуют обязательства ОАО «АК «Транснефть» по обеспечению реализации квартальных графиков транспортировки нефти. В действующем контракте отсутствуют следующие обязательства: о соответствии качества смесей транспортируемой нефти схеме нормальных (технологических) грузопотоков нефти; о соблюдении установленного порядка оплаты услуг по транспортировке нефти; о предоставлении полной информации о пропускных возможностях системы МН (предоставляется только по экспортным направлениям), и другие.

Заключенные Минэнерго России в 1995, 1997 и 2000 году производственные контракты, действующие по настоящее время, не содержат конкретных мер административной и материальной ответственности при не выполнении обязательств ОАО «АК «Транснефть». Ссылка в действующем контракте на ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации носит декларативный характер. Так, например, не предоставление ОАО «АК «Транснефть» Минэнерго России информации определенной контрактом, не влечет ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, вступившим в силу 1 июля 2002 года. В соответствии со статьей 19.7 КоАП административная ответственность наступает только в случае, если обязанность предоставления информации установлена законом (это же относится к несвоевременному предоставлению информации, предоставлению сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде).

В связи с вышеизложенным, производственные контракты носят декларативный характер, и в отсутствие закона, определяющего и регулирующего правовые, экономические и организационные основы взаимоотношений государства и организаций нефтепроводного комплекса, не могут в этом виде исполнять роль регулятора отношений между государством и ОАО «АК «Транснефть».

Действующими правовыми актами на Минэнерго России не возложен контроль объемов и параметров качества потоков транспортируемой по системе МН нефти, однако в документах Министерства предусмотрен как документальный, так и ревизионный контроль (Временный порядок формирования расчета поставок по квартальному балансу нефтяного сырья Российской Федерации, утвержденный приказом Минтопэнерго России от 12 ок-

¹⁴ Основные условия использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1994 года № 1446.

тября 1998 года № 329 “О совершенствовании организации учета добычи и распределения нефтяного сырья” (с изменениями на 6 января 2000 года).

С 1997 года Министерством не утверждалась Схема нормальных (технологических) грузопотоков нефти (нормирует качество нефти в транспортных потоках), в то время как введены новые магистральные нефтепроводы, не учтенные в ней, а также изменились показатели качества добываемой нефти. Таким образом, Минэнерго России в настоящее время параметры качества нефти не регулирует.

Фактические ревизии исполнительных балансов ОАО “АК “Транснефть” Минэнерго России не проводятся. Проведенная в 2001 году по поручению Комиссии Правительства Российской Федерации внеплановая инвентаризация выявила излишки нефти, в то время как Министерство с 1993 года в ресурсную (планируемую) часть баланса нефтяного сырья включает потери нефтетранспортных организаций, которые распределяются между грузоотправителями.

В нарушение своих же нормативных документов, Минтопэнерго России не разработаны нормативы технологических (эксплуатационных) потерь. Соответствующая Инструкция была инициирована ОАО “АК “Транснефть” и утверждена ФГУП ВНИИМС только в 2001 году.

Существующая у Минэнерго России проблема необеспеченности информацией возникла, в том числе, и в результате действий самого Министерства. Так, например, Минтопэнерго России и ГТК России было разработано и утверждено указание от 27 мая 1997 года №№ 01-14/657, ВО-68 “Об особенностях таможенного оформления нефти, включая газовый конденсат, экспортируемой по системе нефтепроводов ОАО “АК “Транснефть”, согласно которому общий контроль за фактическими объемами экспортируемой нефти всеми видами транспорта (в том числе и по системе МН) до января 2000 года осуществлял только Государственный таможенный комитет Российской Федерации. Деятельность иных государственных органов, кроме Минэнерго России, участвующих в процессе регулирования транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам, также не может быть признана эффективной.

ФЭК России в отношении субъектов ЕМ в сфере транспортировки нефти применяет только один из двух определенных Федеральным законом “О естественных монополиях” методов регулирования - ценовой (установление тарифов). Кроме того, ФЭК России не контролируется обоснованность установления тарифов по предоставляемой ОАО “АК “Транснефть” информации о параметрах, составляющих тариф.

Согласно письму ФЭК России в Счетную палату Российской Федерации от 8 мая 2002 года № КГ-1466/10 взаимодействие ФЭК России и Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства России (далее - МАП) по вопросам взаимного обмена информацией о выявленных нарушениях ОАО “АК “Транснефть” и его дочерними обществами, осуществляющими транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам, антимонопольного законодательства и закона о естественных монополиях, не осуществляется. Это происходит в связи с тем, что порядок взаимодействия ФЭК России и МАП России по вопросам взаимного обмена информацией законодательно не определен.

В части эффективности мер финансово-экономического регулирования и контроля с позиций обеспечения общегосударственных задач

В настоящее время отсутствуют системные, экономически обоснованные подходы к регулированию цен (тарифов) на услуги по транспортировке нефти, что является следствием следующих основных причин:

- действующая Методика расчета тарифов на услуги по перекачке, перевалке и наливу нефти в системе магистральных нефтепроводов Российской Федерации (далее - Методика), утвержденная постановлением ФЭК России 30 октября 1998 года № 43/2, на практике им не соблюдается, в то же время ФЭК России Методику расчета тарифов не изменяет (не корректирует). В результате отсутствует открытый для пользователей и иных заинтересованных лиц, экономически обоснованный метод регулирования тарифов на услуги, осуществляемые субъектами ЕМ в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам, что не позволяет оценить его эффективность;

- отсутствуют четко обозначенные сферы деятельности ОАО "АК "Транснефть", подлежащие государственному регулированию. ФЭК России вводятся тарифы на услуги, не предусмотренные Методикой и не для всех случаев оказания соответствующих услуг, а выборочно (сдача нефти - для Омского НПЗ, услуги по диспетчеризации - для ООО "Балтнефтепровод" и т. п.). При введении дополнительных тарифов для отдельных хозяйствующих субъектов в распорядительных документах ФЭК России отсутствуют пояснения причин таких действий и их экономические обоснования;

- фактически размер тарифов определяется "волевым" решением, а не точным, экономически обоснованным расчетом. Так, предложения ОАО "АК "Транснефть" об установлении тарифов за транспортировку нефти в 2001 году, предусматривающие их увеличение по системе в среднем на 65 %, были снижены до 32 % (постановление ФЭК России от 27 декабря 2000 года № 80/1). Однако в дальнейшем тарифы на отдельные виды услуг в 2001 году пересматривались (вводились) ФЭК России семь раз;

- несмотря на то, что Методика не предполагает введение в тарифы инвестиционной составляющей для осуществления нового строительства, ФЭК России ее вводило (постановления ФЭК России от 10 марта 2000 года № 13/6, от 7 июля 2000 года № 34/4, от 4 августа 2000 года № 41/2 и от 13 октября 2000 года № 56/3) в целях компенсации средств, затраченных на реконструкцию и расширение нефтепровода Баку-Тихорецк (в обход территории Чеченской Республики) на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 января 2000 года № 7-р, и на финансирование строительства Балтийской трубопроводной системы (БТС) на основании постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2000 года № 522;

- отсутствует механизм изменения тарифов на транспорт нефти в случае изменения взаимосвязанных тарифов (на электрическую энергию, газ, железнодорожные перевозки);

- отсутствует практика проведения независимых экспертиз расчетов тарифов.

В части управления государственным пакетом акций и участия представителей государства в реализации мер государственного регулирования в отношении ОАО "АК "Транснефть"

С момента создания АО "АК "Транснефть" по настоящее время государство является основным акционером Компании, что потенциально обеспечивает высокую степень участия в управлении и принятии управленческих решений с учетом интересов государства. Большинство членов Совета директоров Компании являлись представителями государства, а с 2000 года Совет директоров полностью состоит из представителей Российской Федерации.

Председателями Совета директоров с 1998 года по июнь 2001 года избирались руководящие должностные лица Минтопэнерго (Минэнерго) России, а с июня 2001 года по 2002 год - заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.Б. Христенко, который в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 843 одновременно являлся Председателем Комиссии Правительства

Российской Федерации по вопросам использования систем магистральных нефтегазопроводов и нефтепродуктопроводов.

Члены Коллегии представителей Российской Федерации назначались постановлениями Правительства Российской Федерации из числа руководящих работников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в государственном регулировании нефтепроводного комплекса. До сентября 1999 года представительство Минтопэнерго России было преобладающим, кроме того, председателями Коллегии назначались исключительно Министры топлива и энергетики Российской Федерации (С.В. Генералов, В.И. Калужный), либо их первый заместитель (С.В. Кириенко).

Часть членов Совета директоров одновременно являлась и членами Коллегии представителей Российской Федерации (включая председателей Совета директоров В.И. Отта и В.С Станева).

С 1998 года в ревизионной комиссии Компании двое из трех ее членов являлись сотрудниками Минтопэнерго (Минэнерго) России. Председателем комиссии с 1998 года является начальник управления бухгалтерского учета и отчетности Минтопэнерго (Минэнерго) России В.К. Кукушкин.

Таким образом, фактический порядок формирования органов управления ОАО «АК «Транснефть», усиленный Коллегией представителей Российской Федерации, позволял в полной мере проводить целесообразные и эффективные решения с точки зрения интересов государства в сфере нефтепроводного транспорта и осуществлять контроль (наблюдение) за финансово-хозяйственной деятельностью Компании. При этом Минтопэнерго (Минэнерго) России до конца 2000 года обладало преимущественными возможностями по влиянию на деятельность органов управления ОАО «АК «Транснефть».

Специальные документы, определяющие цели, задачи и принципы государственной политики в сфере управления ОАО «АК «Транснефть», разработаны не были.

Установленная Президентом Российской Федерации в период с 1993 года по 1998 год дивидендная политика в отношении находящегося в федеральной собственности пакета акций ОАО «АК «Транснефть» (пункт 6 Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 года № 1403 и пункт 5 Указа Президента Российской Федерации от 1 апреля 1995 года № 327), заключающаяся в направлении дивидендов на финансирование технического перевооружения, реконструкцию и расширение производственных мощностей, проведение природоохранных мероприятий, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ под контролем исполнительных органов власти, на практике не реализовывалась. Начиная с 1998 года по настоящее время специальных нормативных документов, определяющих дивидендную политику в отношении находящегося в федеральной собственности 75 % пакета акций ОАО «АК «Транснефть», не принималось.

В отсутствие программных документов, определяющих основные цели и задачи управления Компанией, существует возможность принятия уполномоченными органами государственного управления и органами управления ОАО «АК «Транснефть» решений как неэффективных, так и противоречащих интересам государства в области нефтепроводного транспорта.

Правительство Российской Федерации, министерства и ведомства, представители которых входили в органы управления ОАО «АК «Транснефть», не обеспечивали в полной мере защиту интересов Российской Федерации в Компании, имеющей стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства:

1. Указания (директивы) представителям Российской Федерации давались без проведения всестороннего анализа указанных документов, а также в отсутствие обоснований целесообразности дачи тех или указаний (директив) с учетом государственных интересов.

Так, на основании принятых Советом директоров решений осуществлено объединение двух самостоятельных хозяйствующих субъектов: ОАО “БТС” и ОАО “ВВМН” за счет преобразования первого - ОАО “БТС” - в структурное подразделение (филиал) второго. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации, принятого 3 августа 2000 года на Валдае по результатам совещания с руководителями регионов Северо-Запада, Советом директоров Компании 12 сентября 2000 года было принято решение об учреждении ООО “Балтнефтепровод” в целях организации строительства и эксплуатации БТС. По согласованию с ФЭК России ему было передано в собственность имущество основных подразделений ОАО “ВВМН” (Ярославского и Великолукского филиалов) и сдано в аренду находящиеся в собственности ОАО “АК “Транснефть” объекты I очереди БТС. Эти действия не противоречили требованиям пункта 8 Порядка учета и контроля ОАО “БТС” за поступлением от ОАО “АК “Транснефть” платежей по целевому финансированию БТС, взимаемых Компанией с грузоотправителей за перекачку нефти (в счет инвестиционного тарифа), утвержденного приказом Минтопэнерго России от 1 сентября 1999 года № 289 “Об утверждении Порядка учета и контроля за поступлением и расходованием средств целевого инвестиционного фонда для строительства Балтийской трубопроводной системы и Перечня объектов капитального строительства ОАО “БТС” (1 очередь)”, т. к. указанный порядок действовал до апреля 2000 года согласно приказу Минтопэнерго России от 24 апреля 2000 года № 125.

2. Представителям государства давались директивы, исполнение которых нарушало нормы законодательства Российской Федерации, либо противоречило интересам государства. Так, Госкомимущество России в указаниях представителям государства о внесении изменений в устав АООТ “АК “Транснефть” о дополнительном выпуске акций, в нарушение Федерального закона “Об акционерных обществах” (пункт 3 статьи 28) не установило такие обязательные условия, как количество обыкновенных и привилегированных акций, сроки и условия их размещения. В результате Коллегией представителей органов государственного управления в Совете директоров при принятии соответствующего решения также было нарушено законодательство Российской Федерации (протокол № 1 от 30 мая 1996 года).

Минтопэнерго России, Госкомимуществом России и Государственным комитетом по антимонопольной политике России (ГКАП) согласована директива Коллегии представителей органов государственного управления в Совете директоров ОАО “АК “Транснефть” о внесении изменений в устав общества в части установления размера дивиденда по привилегированным акциям в размере 10 % чистой прибыли по итогам последнего финансового года, разделенной на число акций, составляющих до 25 % уставного капитала, в то время как установление размера дивиденда в твердой денежной сумме или в процентах от номинальной стоимости привилегированных акций в соответствии с нормами Федерального закона “Об акционерных обществах” (пункт 2 статьи 32) создало бы условия для начисления дивидендов по находящемуся в федеральной собственности пакету акций в большем размере. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 года № 512 (приложение 1) утвержден проект устава, разработанный Коллегией представителей Российской Федерации в ОАО “АК “Транснефть”, предлагаемый для утверждения собранию акционеров, в котором размер дивидендов по привилегированным акциям оставлен без изменения¹⁵, что способствовало обеспечению законности принятого ранее решения, не отвечающего интересам государства.

Представители государства в ряде случаев осуществляли свои полномочия формально.

¹⁵ Редакция устава утверждена решением общего собрания акционеров 30 июня 1998 года (протокол № 1) и зарегистрирована МРП 30 июля 1998 года.

Представителями государства выполнялись директивы уполномоченных государственных органов, дававшиеся с нарушением норм законодательства Российской Федерации.

Представителями государства не ведется отчетность в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, необходимо принять правовой акт, конкретизирующий не только задачи представителей государства в органах управления ОАО «АК «Транснефть» с учетом установленных целей участия государства в управлении нефтепроводным комплексом, но и возлагающий ответственность за реализацию поставленных задач на представителей государства в органах управления Компании.

В части обеспечения поступления дивидендов в федеральный бюджет с учетом результатов финансово-хозяйственной деятельности ОАО «АК «Транснефть»

Фактически проводимая в период с 1993 года по 2001 год уполномоченными исполнительными органами власти дивидендная политика, реализуемая представителями государства в органах управления ОАО «АК «Транснефть», не может быть признана эффективной и целесообразной по следующим обстоятельствам:

- размер дивиденда по находящимся в федеральной собственности обыкновенным акциям устанавливался ниже, чем по привилегированным (от 4 раз в 1999 году до 6,5 раз в 2000 году). Соответственно общая сумма, перечисляемая в федеральный бюджет по пакету обыкновенных акций составляла от 45 % (в 2000 году) до 80 % (в 1999 году) от начисляемой по привилегированным акциям;

- при наличии чистой прибыли по результатам финансово-хозяйственной деятельности в период с 1995 года по 2001 год дивиденды по находящемуся в федеральной собственности пакету акций начислялись только по итогам работы за 1997, 1999, 2000 годы и составили всего 826805,14 тыс. (деноминированных) рублей;

- директивы представителям государства в органах управления ОАО «АК «Транснефть» о невыплате дивидендов по итогам работы за 1998 год с целью направления части прибыли на инвестиционные проекты и закупку оборудования не сопровождались мерами по контролю за целевым использованием средств.

Учитывая то, что нераспределенная прибыль Компании на 31 декабря 1998 года составила 2974259 тыс. рублей, а также то, что проверками финансово-хозяйственной деятельности ОАО «АК «Транснефть» неоднократно вскрывались факты непроизводительного и нецелевого расходования прибыли¹⁶, о чем представители Российской Федерации в Коллегии и Совете директоров Компании не могли не знать, решение собрания акционеров, принятое в соответствии с решением Коллегии представителей Российской Федерации, является нецелесообразным¹⁷ и противоречащим интересам государства. В результате принятого решения в бюджет Российской Федерации недополучено средств на сумму 148713 тыс. рублей (при размере выплат на уровне предыдущего года - 5 % от чистой прибыли).

В части учредительной деятельности ОАО «АК «Транснефть» по созданию дочерних и иных юридических лиц

В условиях отсутствия ограничений на учредительную деятельность ОАО «АК «Транснефть» по созданию дочерних и иных хозяйственных субъектов, Компанией,

¹⁶ Отчеты Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки финансовой деятельности АК «Транснефть» за 1995-1996 годы и за 1998 год.

¹⁷ В соответствии с актом от 27 декабря 1999 года ревизионной проверки финансово-хозяйственной деятельности ОАО «АК «Транснефть» за 9 месяцев 1999 года размер нераспределенной прибыли составил 4013222 тыс. рублей

начиная с 1995 года, создавались дочерние общества и приобретались акции (доли) в уставных капиталах существующих юридических лиц.

На начало 2002 года в структуру ОАО «АК «Транснефть» кроме 15 дочерних обществ, созданных в результате преобразования государственных объединений (предприятий) в акционерные общества, акции которых внесены в оплату уставного капитала ОАО «АК «Транснефть», входят 9 дочерних и зависимых коммерческих организаций и одна некоммерческая организация (Негосударственный пенсионный фонд «Транснефть»), учрежденные ОАО «АК «Транснефть» либо акционером (участником) которых оно является. Компания также имеет влияние на управление еще 5 хозяйственных обществ (ООО «ЦУП «Стройнефть», ООО «Транснефтьлизинг», ООО «ТД «Транснефть», ООО «Спецморнефтепорт Приморск» и ЗАО «Балтэнерго»), созданных ее дочерними обществами.

В четырех из десяти юридических лиц, созданных при участии ОАО «АК «Транснефть», оно является единственным акционером (участником): Компания с ограниченной ответственностью «Транснефть» ЮК Лимитед¹⁸, ЗАО «Центр метрологического обеспечения», ООО «Транспресс» и Негосударственный пенсионный фонд «Транснефть» (НПФ «Транснефть»).

В оставшихся шести юридических лицах ОАО «АК «Транснефть» является одним из акционеров (участников): ОАО «Промышленный коммерческий АвтоВАЗбанк» (12,95 % УК) и ЗАО «Акционерный коммерческий банк «Нефтепромбанк» (6,89 % УК); ООО «Транснефтьсервис-С» (20 %), ЗАО «Национальное перестраховочное общество» (28,4 % УК), ЗАО «СК «Транснефть» (совместно с десятью АО МН - 4,3 % УК) ООО «Балтнефтепровод» (одна доля, или 0,01 процента).

ОАО «АК «Транснефть» имеет влияние на управление созданными десятью АО МН ООО «ТД «Транснефть», ООО «Транснефтьлизинг» (при участии ОАО «Связьтранснефть», ОАО «ЦТД «Диаскан», ООО «ТД «Транснефть») и на «ЦУП «Стройнефть», созданное одиннадцатью дочерними обществами, осуществляющими транспортировку нефти по магистральным нефтепроводам.

Действия Совета директоров ОАО «АК «Транснефть» по принятию решений об учреждении дочерних обществ и участии в иных хозяйствующих субъектах формально осуществлялись им в пределах полномочий, предусмотренных уставом Компании, Положением об акционерных обществах, утвержденным постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 года № 601 (глава XVIII), и Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (статьи 48 и 65). Вклады в уставные капиталы учреждаемых обществ осуществлялись в денежной форме.

В ряде случаев экономические обоснования при принятии решений о создании дочерних обществ и приобретении акций (долей), отсутствовали.

Имели место значительные необоснованные капитальные вложения Компании в банковскую и иные сферы, прямо не связанные с выполнением ее уставных задач. Так, решением Совета директоров ОАО «АК «Транснефть» от 24 ноября 2000 года № 8, в порядке реструктуризации долговых обязательств ОАО ПК «АвтоВАЗбанк» перед Компанией, ею были приняты в оплату векселей ОАО НКО «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» обыкновенные акции «АвтоВАЗбанка» на общую сумму 18 млн. рублей, или 12,9 % уставного капитала банка. В настоящее время Компания отказалась от участия в эмиссии акций этого банка и ее доля на 18 мая 2002 года сократилась до 3,6 %, о чем свидетельствует докладная записка ОАО «АК «Транснефть»

¹⁸ Протокол Совета директоров Компании от 17 июля 1995 года № 3.

в адрес Счетной палаты Российской Федерации об участии в капитале ОАО "ПК "АвтоВАЗбанк" от 18 мая 2002 года.

По решению президента АООТ "АК "Транснефть" В.Д. Черняева и в нарушение пункта 8.7 Устава Компании (1993 год) о принятии решений по вопросу капиталовложений коллегиальным органом, в 1995-1996 годах были приобретены акции ЗАО "Нефтепромбанк" (725217 штук на сумму 25,7 млн. рублей) и на 1 апреля 2002 года доля ОАО "АК "Транснефть" в уставном капитале банка составляла 6,89 процента. В настоящее время Компанией заключены с акционерами банка 10 договоров купли-продажи акций, принадлежащих ОАО "АК "Транснефть". Доход от этих сделок на момент проведения проверки согласно докладной записке ОАО "АК "Транснефть" об участии в капитале ЗАО "Нефтепромбанк" от 18 мая 2002 года ожидался в размере 18,5 млн. рублей.

Экономически необоснованно было приобретение в 1999 году на вторичном рынке акций ОАО "Северные магистральные нефтепроводы" в размере 24,5 % на сумму 563036 тыс. рублей, в результате чего доля ОАО "АК "Транснефть" в уставном капитале ОАО "Северные магистральные нефтепроводы" составила 100 процентов. Нецелесообразность указанного приобретения пакета акций заключается в следующем:

- во-первых, на момент приобретения акций ОАО "АК "Транснефть" уже обладала долей в уставном капитале, равной 75,5 % (блокирующий пакет акций, позволяющий влиять на принятие решений по любым вопросам);

- во-вторых, полученные от ОАО "Северные магистральные нефтепроводы" дивиденды за 1999 год (всего - 1977 тыс. рублей, доля на 24,5 % - 484 тыс. рублей) свидетельствуют об отсутствии реальной и соразмерной прибыли от приобретения указанного пакета и какого-либо экономического обоснования. Также следует отметить, что сумма, уплаченная за указанный пакет акций (563036 тыс. рублей) почти в 10 раз превысила совокупные ежегодные вложения Компании во все дочерние общества, осуществляемые до этого.

Доходы по долгосрочным вложениям в дочерние и зависимые общества в период с 1996 года по 2001 год свидетельствуют об их крайне низкой эффективности (наиболее высокий коэффициент эффективности отмечается в 1997 году - 0,115, наиболее низкий в 1999 году - 0,002).

Выводы

В целом, результаты проверки показывают, что решение о приватизации трубопроводного транспорта принималось в рамках использования чрезвычайных полномочий Президента Российской Федерации по проведению экономической реформы вразрез с законодательно установленным запретом на приватизацию в этой сфере.

Указанные обстоятельства обусловили основную часть нарушений, выявленных в ходе проверки в части создания АООТ "АК "Транснефть" и оплаты его уставного капитала, и нарушений, связанных с выпуском акций АООТ (ОАО) "АК "Транснефть". Перечисленные нарушения на момент проведения проверки Счетной палатой Российской Федерации были устранены. Вступившие в законную силу решения судебных органов о применении последствий этих нарушений отсутствуют. Таким образом, выявленные в этой части нарушения в настоящее время не могут повлечь серьезных правовых последствий.

В части дивидендной политики очевидно, что на протяжении последних лет начисляемые дивиденды на привилегированные акции компании, составляющие 25 % уставного капитала, значительно превышают дивиденды, начисленные на пакет обыкновенных акций, принадлежащий Российской Федерации (75 % уставного капитала), и подлежащие перечислению в федеральный бюджет. Соотношение начисляемых дивидендов на привилегированные и обыкновенные акции составило в 1997 году 10 % к 5 %, в 1999 году - 10 % к 8,1 %, в 2000 году - 10 % к 4,5 % от чистой прибыли общества. Вместе с тем, в соот-

ветствии с пояснениями Минимущества России и Минэнерго России, указанные обстоятельства являются следствием подготовленных и согласованных ответственными федеральными органами исполнительной власти решений и директив представителям государства в ОАО «АК «Транснефть». Таким образом, хотя начисленные на акции государства дивиденды за указанные годы перечислены в полном объеме, государство фактически не использует возможности по получению значительных дополнительных доходов от части прибыли ОАО «АК «Транснефть». Советом директоров Компании дивиденды за 2001 год рекомендованы в соотношении 10 % (1395,7 млн. рублей) к 9,11 % (1272,4 млн. рублей).

Значительные недостатки выявлены в части правового регулирования деятельности субъекта естественной монополии в сфере трубопроводного транспорта, управления и контроля со стороны государства в отношении ОАО «АК «Транснефть». Выявлены недостатки как в части тарифного регулирования (недостаточный контроль со стороны соответствующих федеральных органов исполнительной власти обоснованности устанавливаемых тарифов на транспортировку нефти, тарифной дисциплины), так и участия федеральных органов исполнительной власти и представителей государства в определении стратегических целей деятельности Компании, соответствующих задаче эффективного управления принадлежащими государству пакетами акций.

ОАО «АК «Транснефть» является естественным монополистом в сфере трубопроводного транспорта, что определяет его стратегическое положение в части обеспечения интересов и безопасности России в сфере экономики. В связи с изложенным, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти через представителей государства в ОАО «АК «Транснефть» стратегия его развития должна основываться не только на волевых решениях органов власти, но и подкрепляться качественными и авторитетными экспертными оценками, в том числе в части развития, направления нераспределенной прибыли, инвестиционной политики и дивидендной политики. Такого рода оценки могут быть получены без вмешательства в текущую деятельность по результатам осуществления комплексного мониторинга и контроля состояния Компании и ее деятельности.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о совершенствовании нормативно-правовой базы в части:

- государственной политики и механизмов защиты государственных интересов в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам как стратегической отрасли, являющейся инфраструктурой нефтяного комплекса;
- целей государственного управления и федеральных органов исполнительной власти, участвующих в их реализации;
- порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в выполнении регулирующих и контрольных функций и их взаимодействия с ОАО «АК «Транснефть»;
- задач представителей государства в органах управления Компании и их ответственности.

2. Направить информационные письма в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о внесении следующих дополнений и изменений в законодательство Российской Федерации:

2.1. Внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О естественных монополиях»:

- включить в сферу государственного контроля субъектов естественных монополий инвестиции в производство (реализацию) товаров (услуг), в отношении которых при-

меняется регулирование в соответствии с федеральным законом “О естественных монополиях”;

- включить в сферу государственного контроля сделки с принадлежащими субъекту естественной монополии акциями дочерних предприятий, являющихся субъектами естественной монополии либо задействованные в сфере обеспечения основной деятельности субъекта естественной монополии.

2.2. Возобновить разработку законодательства о трубопроводном транспорте, предусмотрев в его содержании:

- цели государственного управления в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам как стратегической отрасли, являющейся инфраструктурой нефтяного комплекса, и механизмы государственного регулирования, максимально эффективные для экономики государства, как с точки зрения пополнения доходов бюджета, так и развития субъектов нефтяного рынка, привлечения инвестиций в нефтяную отрасль;

- меры государственного нетарифного регулирования, направленные на совершенствование условий доступа к магистральным нефтепроводам отдельных нефтяных компаний (в том числе в сфере определения права преимущественного допуска в случае участия в реализации федеральных программ, межправительственных соглашений и т. д.);

- условия и порядок государственного регулирования использования экспортных направлений перекачки углеводородного сырья и формы участия в этой деятельности трубопроводных компаний;

- условия доступа грузоотправителей к пользованию трубопроводной системой, установления приоритета доступа к системе магистральных нефтепроводов организаций, осуществляющих добычу нефти, а также правила уступки права доступа;

- установление общих требований по подключению к системе магистральных трубопроводов с сохранением единого управления и диспетчеризации, а также обеспечению при этом пожарной, промышленной и экологической безопасности;

- условий формирования тарифов с учетом обеспечения безопасного функционирования систем трубопроводного транспорта, промышленной и экологической безопасности, а также физической безопасности трубопроводов и страхования объектов систем трубопроводного транспорта;

- вопросы регулирования, управления и контроля в сфере трубопроводного транспорта, с целью систематизации компетенции и взаимодействия органов исполнительной власти и контроля;

- перечень основных условий производственных контрактов, заключаемых организациями в сфере трубопроводного транспорта с уполномоченным государственным органом и меры административной ответственности в случае их невыполнения.

3. Направить представление в Минимущество России и Минэнерго России с предложением в рамках выработки и реализации политики по распоряжению частью прибыли ОАО “АК “Транснефть” обеспечить увеличение объема средств, поступающих в федеральный бюджет.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. М. ИГНАТОВ