

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 января 2003 года № 1 (326) “О результатах проверки выполнения Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Изложить название проверки в следующей редакции: “Проверка вопросов финансирования и использования государственной собственности в рамках выполнения Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте”.

Направить информационное письмо Правительству Российской Федерации.

Направить представление Счетной палаты МПС России и Минимущество России.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу.

ОТЧЕТ

о результатах проверки вопросов финансирования и использования государственной собственности в рамках выполнения Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте

Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (пункт 3.14.12) и постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 июля 2002 года (протокол № 25 (308)).

Цель проверки

Проверить деятельность МПС России по реформированию железнодорожного транспорта в части выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года № 384 “О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте”. Оценить итоги первого этапа реформирования железнодорожного транспорта.

Объект проверки

Министерство путей сообщения Российской Федерации.

Субъекты представления дополнительной информации

Минтранс России, Минэкономразвития России, МНС России, Росземкадастр России, Минимущество России, Минфин России, ФСФО России, РФФИ, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийская общественная организация “Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей)” и другие организации.

Проверка проводилась с 1 октября по 27 ноября 2002 года в Министерстве путей сообщения Российской Федерации.

Перечень изученных и использованных в ходе проверки документов изложен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

По результатам проверки оформлено 2 акта (приложение № 2).

С актами проверок Министр путей сообщения Российской Федерации ознакомлен под расписку. По актам поступили письменные замечания и пояснения. Все представленные замечания рассмотрены и по ним подготовлены заключения. Часть замечаний признана обоснованной и учтена при подготовке данного отчета.

Проверкой установлено

1. Анализ и оценка технико-экономических и финансовых показателей МПС России за 2001 год и I полугодие 2002 года. Анализ финансового плана МПС России на 2002 год

1.1. В современных условиях железнодорожный транспорт является одной из ключевых отраслей экономики России и играет важную роль в обеспечении социально-экономической стабильности, развития промышленности и обороноспособности государства. Эксплуатационная длина российских железных дорог составляет 85,8 тыс. километров. Железные дороги России осуществляют свыше 80 % грузооборота (без трубопроводного транспорта) и более 40 % пассажирооборота транспорта общего пользования и занимают первое место в мире по протяженности электрифицированных магистралей - 41,6 тыс. километров.

За 2001 год объем грузооборота сети железных дорог составил 1433,6 млрд. т-км, что выше уровня предыдущего года на 4,4 процента.

За I полугодие 2002 года объем грузооборота по сети железных дорог вырос на 2,6 % по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года и составил 719,1 млрд. тонно-километров.

В 2001 году отправлено грузов железными дорогами в объеме 1057,2 млн. тонн, что на 1,4 % больше, чем в предыдущем году; за I полугодие 2002 года железными дорогами отправлено грузов практически на уровне I полугодия 2000 года - 518,5 млн. тонн.

За 2001 год пассажирооборот составил 157,9 млрд. пасс.-км, что ниже предыдущего года на 5,5 процента. При этом пассажирооборот в дальнем следовании снизился на 3,6 % и составил 112,0 млрд. пасс.-км, в пригородном сообщении - на 9,7 % и составил 45,9 млрд. пасс.-км. В I полугодии 2002 года пассажирооборот в дальнем следовании снизился на 6,9 %, в пригородном сообщении увеличился на 0,9 % по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года.

Отправлено пассажиров в 2001 году 1305,9 млн. человек, что на 8 % меньше предыдущего года. В I полугодии 2002 года отправлено пассажиров 611,5 млн. человек, что на 4,5 % меньше, чем за соответствующий период предыдущего года.

В 2001 году производительность труда одного работника, занятого на перевозках по железным дорогам, по сравнению с предыдущим годом выросла на 10,4 % как за счет снижения численности работников, занятых на перевозках, так и за счет роста объема проведенной работы. В I полугодии 2002 года производительность труда составила 106,3 % по отношению к соответствующему периоду предыдущего года.

Среднемесячная заработная плата работников, занятых на перевозках, в 2001 году составила 4529 рублей, что выше уровня 2000 года на 24,5 процента; в I полугодии 2002 года - 5925 рублей (увеличение по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года на 42,5 процента).

Состояние безопасности движения на железнодорожном транспорте характеризуется следующими данными. В 2001 году произошло 10 случаев крушений поездов (в 2000 году - 5), аварий - 2 случая (в 2000 году - 2). В результате крушений и аварий погибло 5 человек (в 2000 году - 3), получили тяжкие телесные повреждения 2 человека, разбито 97 вагонов и 3 локомотива, повреждено 66 вагонов и 8 локомотивов.

За 9 месяцев 2002 года количество крушений составило 9 случаев, при этом 6 человек получили тяжкие телесные повреждения, 100 вагонов разбито, повреждено 38 вагонов и 3 локомотива.

1.2. МПС России составляет бухгалтерскую отчетность по восьми видам деятельности: по основной деятельности железных дорог, промышленной деятельности, снабженческих организаций, научно-исследовательских и конструкторских организаций,

предприятий торговли и общественного питания, подрядных организаций, проектных организаций, предприятий сельского хозяйства.

Сводная отчетность по основной деятельности железных дорог включает показатели 17 государственных унитарных предприятий железных дорог России, ГУП “Рефсервис МПС”, а также различных общесетевых предприятий и учреждений в количестве 36 единиц, осуществляющие вспомогательную и иную деятельность на железнодорожном транспорте.

Кроме того, составляется сводная отчетность в целом по отрасли, которая объединяет сводную бухгалтерскую отчетность по всем 8 видам деятельности.

В 2000-2001 годах и I полугодии 2002 года в отрасли наблюдался значительный рост объемов реализованных товаров, продукции, работ, услуг (далее - услуг, продукции).

В 2001 году в целом по отрасли объем реализованных услуг, продукции (выручка от продажи без НДС) составил 390004 млн. рублей, что на 30,4 % больше, чем в 2000 году. В то же время себестоимость проданных услуг, продукции составила 333760 млн. рублей, что на 39,7 % выше уровня предыдущего года. Темпы роста расходов (39,7 %) опережают темпы роста доходов (30,4 %), что в конечном итоге повлияло на финансовые результаты. Чистая прибыль по отрасли за 2001 год составила 10097,6 млн. рублей, что на 68,6 % меньше показателя предыдущего года.

Около 90 % от общего объема реализованных услуг, продукции в целом по отрасли приходится на основную деятельность железных дорог.

Фактические показатели результатов финансово-хозяйственной деятельности по основной деятельности железных дорог за 2000-2001 годы, а также за I полугодие 2002 года приведены в таблице:

Показатели	2000 г.	2001 г.	I пол. 2001 г.	I пол. 2002 г.	(млн. рублей)	
					Сравнение: 2001 г. к 2000 г. (+, -)	Сравнение: I пол. 2002 г. к I пол. 2001 г. (+, -)
Выручка от продажи услуг, продукции (без НДС)	270139,8	350832,8	160673,0	216367,9	80693,0	55694,9
в том числе:						
- грузовые перевозки	223299,8	285041,1	131879,7	177806,0	61741,3	45926,3
- пассажирские перевозки в дальнем следовании	20509,3	31735,6	13470,0	18878,4	11226,3	5408,4
- пассажирские перевозки в пригородном сообщении	3121,2	4093,7	1929,9	2075,8	972,5	145,9
- прочие виды деятельности	23209,5	29962,4	13393,4	17607,7	6752,9	4214,3
Себестоимость продукции, услуг	212727,2	298094,2	133576,2	195726,5	85367,0	62150,3
в том числе:						
- грузовые перевозки	140392,2	199053,0	90273,2	134808,1	58660,8	44534,9
- пассажирские перевозки в дальнем следовании	37192,1	49736,5	21552,7	31624,6	12544,4	10071,9
- пассажирские перевозки в пригородном сообщении	15011,2	19949,8	8652,1	12280,2	4938,6	3628,1
- прочие виды деятельности	20131,7	29354,9	13098,2	17013,6	9223,2	3915,4
Валовая прибыль	57412,6	52738,5	27096,8	20641,4	-4674,1	-6455,4
Расходы на продажу	1889,2	2714,9	681,6	876,3	825,7	194,7
Прибыль (убыток) от продаж	57016,3	52647,2	27149,5	19765,0	-4369,1	-7384,5
в том числе:						
- от грузовых перевозок	81625,5	84088,4	41150,2	42410,0	2462,9	1259,8
- от пассажирских перевозок в дальнем следовании	-17103,3	-18435,7	-8237,1	-12977,1	-1332,4	-4740,0
- от пассажирских перевозок в пригородном сообщении	-10564,7	-13602,6	-6051,5	-10248,2	-3037,9	-4196,7
- от прочих видов деятельности	3058,8	597,1	287,9	580,3	-2461,7	292,4

Показатели	2000 г.	2001 г.	I пол. 2001 г.	I пол. 2002 г.	Сравнение: 2001 г. к 2000 г. (+, -)	Сравнение: I пол. 2002 г. к I пол. 2001 г. (+, -)
Результат от превышения операционных, внеоперационных чрезвычайных расходов над доходами (убыток)	-12067,1	-24470,1	-8665,7	-16813,0	-12403	-8147,3
Балансовая прибыль (до налогообложения с учетом результатов по чрезвычайным ситуациям)	44949,2	28177,0	18483,8	2952,0	-16772,2	-15531,8
Отчисления в бюджет	13510,7	18594,5	7803,9	5080,8	5083,8	-2723,1
Чистая прибыль	31438,5	9582,6	10679,9	-2128,8	-21855,9	-12808,7
Рентабельность по основной деятельности железных дорог, %	26,8	17,7	20,3	10,1	x	x
Рентабельность по грузовым перевозкам, %	58,1	42,2	45,6	31,5	x	x
Рентабельность по пассажирским перевозкам в дальнем следовании, %	-46,0	-37,1	-38,2	-41,0	x	x
Рентабельность по пассажирским перевозкам в пригородном сообщении, %	-70,4	-68,2	-70,0	-83,4	x	x

Как видно из таблицы, в 2001 году выручка от продажи услуг, продукции по основной деятельности железных дорог составила 350832,8 млн. рублей, что на 29,9 % больше, чем в 2000 году. В общем объеме реализованных услуг, продукции выручка от грузовых перевозок составила 81,2 %, выручка от пассажирских перевозок в дальнем следовании - 9,1 %, в пригородном сообщении - 1,2 %, от подсобно-вспомогательной деятельности - 8,5 процента.

Себестоимость проданных услуг, продукции по основной деятельности железных дорог в 2001 году составила 298094,2 млн. рублей, что на 40,0 % выше уровня предыдущего года.

Темпы роста расходов (40,0 %) опережают темпы роста доходов (29,9 %), из них расходы по грузовым перевозкам возросли на 41,8 %, а доходы на 27,6 %, что отрицательно повлияло на финансовые результаты.

Чистая прибыль за 2001 год составила 9582,6 млн. рублей, что в 3,3 раза меньше, чем в 2000 году.

За I полугодие 2002 года в целом по отрасли выручка от продажи услуг, продукции составила 234936 млн. рублей, что на 31,8 % больше, чем за соответствующий период прошлого года. В то же время себестоимость проданных услуг, продукции составила 212375,3 млн. рублей, что на 42,0 % выше уровня I полугодия 2001 года.

В результате в целом по отрасли темпы роста расходов (42,0 %) опережают темпы роста доходов (31,8 %). В результате образовался убыток в сумме 2037,8 млн. рублей (за I полугодие 2001 года была получена чистая прибыль в размере 7165,6 млн. рублей).

Объем реализованных услуг, продукции по основной деятельности железных дорог в I полугодии 2002 года составил 216368 млн. рублей, что на 34,7 % больше, чем за соответствующий период предыдущего года.

Себестоимость проданных услуг, продукции по основной деятельности железных дорог за I полугодие 2002 года составила 195726,5 млн. рублей, что на 46,5 % выше, чем за соответствующий период предыдущего года.

Таким образом, в I полугодии 2002 года сохранилась тенденция опережения темпов роста себестоимости над темпами роста доходов.

В итоге по результатам работы за I полугодие 2002 года образовался убыток в размере 2128,8 млн. рублей (за I полугодие 2001 года была получена чистая прибыль в размере 10679,9 млн. рублей).

Рентабельность по основной деятельности железных дорог (отношение прибыли от реализации к себестоимости реализованной продукции) имеет тенденцию к снижению: если в 2000 году она составляла 26,8 %, в 2001 году - 17,7 %, то в I полугодии 2002 года - 10,1 процента. Пассажирские перевозки в дальнем следовании и в пригородном сообщении являются нерентабельными и удельный вес убытков от реализации в каждом рубле себестоимости реализованной услуг, продукции ежегодно возрастает.

1.3. В составе оборотных активов на высоком уровне держится дебиторская задолженность. По сводной бухгалтерской отчетности отрасли на начало 2001 года она составляла 47714 млн. рублей, на конец 2001 года - 65950 млн. рублей (увеличение на 38,2 %). По состоянию на 1 июля 2002 года дебиторская задолженность выросла до 75410,6 млн. рублей (на 14,3 %). В результате с начала 2001 года она увеличилась в 1,6 раза.

Дебиторская задолженность по основной деятельности железных дорог на начало 2001 года составляла 38683 млн. рублей, на конец 2001 года - 51697 млн. рублей (рост на 33,6 %). В I полугодии 2002 года дебиторская задолженность выросла еще на 14,4 % и составила 59165 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2002 года из общей суммы дебиторской задолженности 10 % задолженности являются просроченной (5144 млн. рублей).

По состоянию на 1 июля 2002 года списанная в убыток задолженность неплатежеспособных дебиторов составила 3554,7 млн. рублей.

Общая сумма кредиторской задолженности по отрасли на начало 2002 года составила 166036 млн. рублей (на 31,2 % больше, чем на начало 2001 года), из нее по основной деятельности железных дорог (включая долгосрочные и краткосрочные обязательства) - 142169 млн. рублей (на 29,6 % больше, чем на начало 2001 года). Увеличение кредиторской задолженности в 2001 году произошло, в основном, за счет роста задолженности поставщикам и подрядчикам.

По состоянию на 1 июля 2002 года общая сумма кредиторской задолженности по отрасли составила 154246 млн. рублей (на 7,1 % ниже, чем на начало 2002 года), из нее по основной деятельности железных дорог - 126926 млн. рублей (на 10,7 % ниже, чем на начало года).

Таким образом, на конец 2001 года кредиторская задолженность в целом по отрасли превышала дебиторскую задолженность в 2,5 раза, или на 100086 млн. рублей, по состоянию на 1 июля 2002 года - в 2 раза, или на 78836 млн. рублей.

1.4. Выполнение контрольных финансовых показателей по основной деятельности, утвержденных постановлением расширенного заседания Коллегии МПС России от 25-26 декабря 2001 года № 20, составило за I полугодие 2002 года по поступлению денежных средств - 195617,3 млн. рублей, или 45,2 %, по финансированию затрат (с учетом централизуемых средств) - 194698,2 млн. рублей, или 42,5 % от планируемой суммы по году.

1.5. На момент проверки в нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 454-р “О признании необходимым прекратить участие федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений в уставных капиталах кредитных учреждений”, МПС России в установленные сроки не передало в казну государства акции коммерческих банков, находящиеся в распоряжении подведомственных учреждений и предприятий.

В конце сентября 2002 года МПС России обратилось в Правительство Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о внесении 75 % акций ОАО “Транскредитбанк”, как головного банка отраслевой расчетной системы, в уставный капитал создаваемого ОАО “Российские железные дороги”.

2. Анализ состояния основных фондов. Износ основных фондов. Реализация Программы обновления производственно-технической базы железнодорожного транспорта

2.1. Состояние основных фондов МПС России характеризуется высокой степенью износа, который имеет тенденцию к увеличению.

Износ всех основных фондов по состоянию на 1 января 2001 года составлял 55,2 %, на 1 января 2002 года - 56,1 %, а на 1 июля 2002 года - 59,0 %, в том числе износ производственных основных фондов железнодорожного транспорта составлял 56,7 %, 57,4 % и 60,9 %, соответственно.

Из всех групп основных фондов железнодорожного транспорта наибольший процент износа по состоянию на 1 июля 2002 года имеют: транспортные средства (71,2 %), машины и оборудование (59,1 %), производственный и хозяйственный инвентарь (58,5 %), сооружения (57,0 %) и здания (45,2 процента).

Состояние износа транспортных средств характеризуется следующими данными: электровозы - 72,2 %, тепловозы - 81,6 %, мотор-вагонные секции - 68,3 %, дизель-поезда и автомотрисы - 72,4 %, паровозы и тендеры - 99,9 %, вагоны грузовые - 71,5 %, вагоны пассажирские и вагоны специального типа - 60,9 процента.

Обновление подвижного состава федерального железнодорожного транспорта осуществляется низкими темпами.

Фактическое наличие подвижного состава уменьшается с каждым годом: электровозы - с 9736 единиц по состоянию на 1 января 2001 года до 9400 единиц на 1 июля 2002 года, тепловозы - с 11095 единиц до 10723 единиц, пассажирские вагоны - с 26780 единиц до 26198 единиц, грузовые вагоны - с 639900 единиц до 625200 единиц, соответственно.

2.2. С 1992 года ежегодный объем инвестиций в отрасль снизился более чем в 3 раза, а износ основных производственных фондов возрос с 36,0 % до 60,9 % (по состоянию на 1 июля 2002 года).

Постановлением Коллегии МПС России от 20-21 декабря 2000 года № 22 утверждена инвестиционная программа отрасли на 2001 год в размере 110000,0 млн. рублей, которая в последующем была скорректирована до 113508,6 млн. рублей.

Ее фактическое выполнение составило 115767,7 млн. рублей (102,0 %), в том числе за счет средств федерального бюджета - 60,7 млн. рублей (101,2 %), собственных средств - 113386,1 млн. рублей (102,5 %), привлеченных средств - 2320,9 млн. рублей (80,9 % к плановым показателям).

Осуществляемая в рамках инвестиционной программы МПС России на 2001 год программа приобретения подвижного состава и технических средств выполнена на 74,9 % к плановым показателям.

Финансирование программы приобретения подвижного состава и технических средств в 2001 году в сумме 6318,6 млн. рублей осуществлялось только за счет собственных средств.

2.3. Правительством Российской Федерации утверждена Программа капитальных вложений федерального железнодорожного транспорта на 2002 год с объемом финансирования 114700,0 млн. рублей, в том числе за счет собственных средств организаций железнодорожного транспорта - 94000,0 млн. рублей и привлеченных средств - 20700,0 млн. рублей.

Фактическое выполнение лимита капитальных вложений, утвержденного Правительством Российской Федерации, за 9 месяцев 2002 года составило 46015,4 млн. рублей (40,1 %), в том числе за счет собственных средств - 43831,4 млн. рублей (46,6 %) и привлеченных средств - 2184,0 млн. рублей (10,6 процента).

Таким образом, Программа капитальных вложений федерального железнодорожного транспорта на 2002 год, утвержденная Правительством Российской Федерации, МПС России не выполняется.

Сумма установленного Правительством Российской Федерации лимита капитальных вложений на 2002 год была самостоятельно скорректирована МПС России до 69203,6 млн. рублей, или 60,3 % к первоначальному плану, в том числе за счет собственных средств - 65869,2 млн. рублей (70,1 %), за счет привлеченных средств - 3334,4 млн. рублей (16,1 процента).

В 2002 году лимит капитальных вложений для выполнения программы приобретения подвижного состава и технических средств (осуществляемой в рамках Программы капитальных вложений федерального железнодорожного транспорта на 2002 год) уменьшен МПС России в 2,7 раза по отношению к лимиту, утвержденному Правительством Российской Федерации.

Фактическое выполнение программы приобретения подвижного состава и технических средств за 9 месяцев 2002 года составляет всего 28,5 % к лимиту, утвержденному Правительством Российской Федерации, а к лимиту, скорректированному МПС России, - 77,2 процента.

Фактическое финансирование указанной программы за 9 месяцев 2002 года составило 6551,2 млн. рублей, в том числе за счет собственных средств - 5717,2 млн. рублей (87,3 %) и привлеченных средств - 834,0 млн. рублей (12,7 процента).

3. Проверка выполнения мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2001-2002 годы (первый этап реформ)

Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года № 384 “О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте”.

Вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации установлено, что реформирование железнодорожного транспорта проводится в три этапа: первый этап - 2001-2002 годы; второй этап - 2003-2005 годы; третий этап - 2006-2010 годы.

На первом этапе реформирования должны быть проведены следующие основные мероприятия: реструктуризация кредиторской задолженности, разработка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, развитие конкуренции, создание условий для недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта, инвентаризация имущества, разделение функций государственного регулирования и хозяйственного управления, продолжение приватизации, формирование в рамках создаваемого ОАО “Российские железные дороги” (ОАО “РЖД”) самостоятельных структурных подразделений и введение раздельного учета по видам деятельности, разработка механизма финансовой поддержки пассажирских перевозок, подготовка отраслевой подпрограммы занятости, определение механизма внешнего и внутреннего контроля проведения реформы.

3.1. Реструктуризация кредиторской задолженности предприятий федерального железнодорожного транспорта по платежам в бюджеты всех уровней, иным обязательным платежам и договорным обязательствам

3.1.1. По состоянию на 1 июля 2002 года в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1999 года № 1002 “О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” и от 25 декабря 2001 года № 890 “О реструктуризации задолжен-

ности организаций федерального железнодорожного транспорта по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом” организациями федерального железнодорожного транспорта оформлена реструктуризация задолженности перед федеральным бюджетом на общую сумму 21979 млн. рублей (по недоимке - 10691 млн. рублей, пени и штрафам - 11288 млн. рублей), или 99,9 % к задолженности, подлежащей реструктуризации.

За I полугодие 2002 года в результате погашения реструктуризированной задолженности организациями федерального железнодорожного транспорта платежи в федеральный бюджет составили 1380 млн. рублей. При этом текущие платежи в федеральный бюджет внесены в сумме 12321,0 млн. рублей, или 103,4 % от начисленных платежей.

3.1.2. По состоянию на 1 июля 2002 года организациями федерального железнодорожного транспорта реструктуризирована задолженность в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты в сумме 16714 млн. рублей (по недоимке - 9404 млн. рублей, пени и штрафам - 7310 млрд. рублей), или 100,0 % к задолженности, подлежащей реструктуризации.

За I полугодие 2002 года платежи по реструктуризации в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты составили 1777 млн. рублей. При этом текущие платежи внесены в сумме 19438 млн. рублей, или 118,7 % от начисленных платежей.

3.1.3. По состоянию на 1 июля 2002 года реструктуризирована задолженность перед территориальными дорожными фондами в сумме 6051 млн. рублей (по недоимке – 3643 млн. рублей, пени и штрафам - 2408 млрд. рублей), или 73,6 % от общей суммы задолженности на 1 января 2002 года. Работа по проведению реструктуризации задолженности перед территориальными дорожными фондами продолжается.

В I полугодии 2002 года платежи по реструктуризации в территориальные дорожные фонды внесены в сумме 541 млн. рублей. Текущие платежи внесены в сумме 2342 млн. рублей, или 99,7 % к начисленным платежам. Не полностью внесены суммы пеней и штрафов, начисленные в I полугодии 2002 года.

3.1.4. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2001 года № 699 “О порядке и условиях проведения реструктуризации задолженности по страховым взносам в государственные внебюджетные социальные фонды, начисленным пеням и штрафам, имеющимся у организаций по состоянию на 1 января 2001 года” по состоянию на 1 июля 2002 года реструктуризирована задолженность по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды в сумме 6922 млн. рублей (по недоимке - 3028 млн. рублей, пени и штрафам - 3894 млн. рублей), или 97,6 % к задолженности, подлежащей реструктуризации.

В I полугодии 2002 года организациями федерального железнодорожного транспорта погашено по реструктуризации задолженности во внебюджетные социальные фонды 384,0 млн. рублей, в том числе по недоимке - 319,0 млн. рублей, пени и штрафам - 65,0 млн. рублей. Текущие платежи по единому социальному налогу организациями федерального железнодорожного транспорта внесены в сумме 14744,0 млн. рублей, или 100,3 % от начисленных платежей.

Кроме того, организациями федерального железнодорожного транспорта реструктуризирована задолженность по платежам в прочие внебюджетные фонды в сумме 25,0 млн. рублей, из них в фонд социального страхования от несчастных случаев в сумме 18,0 млн. рублей (по недоимке - 15,0 млн. рублей, пени и штрафам - 3,0 млн. рублей).

Итого по состоянию на 1 июля 2002 года реструктуризирована кредиторская задолженность по налогам и другим обязательным платежам перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами на общую сумму 51691 млн. рублей (по недоимке -

26784 млн. рублей, пени и штрафам - 24907 млн. рублей), или 99,6 % к задолженности, подлежащей реструктуризации.

В результате проведенной реструктуризации и своевременных расчетов по текущим платежам от организаций федерального железнодорожного транспорта в бюджетную систему Российской Федерации в I полугодии 2002 года поступило 37799 млн. рублей, или 178,4 % к соответствующему периоду прошлого года; во внебюджетные фонды - 15542 млн. рублей, или 147,1 % к I полугодью 2001 года.

3.1.5. На 1 июля 2002 года из общей суммы кредиторской задолженности по отрасли в размере 154246,1 млн. рублей кредиторская задолженность по договорным обязательствам составила 92795,5 млн. рублей, в том числе займы и кредиты банков - 11471,9 млн. рублей, поставщики и подрядчики - 72712,1 млн. рублей, авансы полученные - 3052,8 млн. рублей, прочие кредиторы - 5558,7 млн. рублей.

Кредиторская задолженность по договорным обязательствам по основной деятельности МПС России составляет 70925 млн. рублей, в том числе займы и кредиты банков - 10451,2 млн. рублей, поставщики и подрядчики - 57257,7 млн. рублей, авансы полученные - 871,5 млн. рублей, прочие кредиторы - 2344,6 млн. рублей.

В 2002 году МПС России проделана определенная работа по снижению кредиторской задолженности по договорным обязательствам: кредиторская задолженность поставщикам и подрядчикам по основной деятельности за I полугодие снижена на 13,8 %, по прочим кредиторам - на 29,6 процента. В тоже время кредиторская задолженность по кредитам и займам выросла на 10,6 процента.

Во исполнение Плана первоочередных мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте (пункт 3) постановлением расширенного заседания Коллегии МПС России от 3 апреля 2002 года № 6 принято решение о разработке в срок до 1 мая 2002 года порядка реструктуризации просроченной кредиторской задолженности поставщикам и подрядчикам. Однако реструктуризация просроченной кредиторской задолженности поставщикам товаров и услуг не проведена, в указанные сроки порядок реструктуризации не разработан.

Оценить объемы просроченной кредиторской задолженности по договорным обязательствам на основании данных бухгалтерской отчетности в МПС России не представляется возможным, поскольку такой учет не предусмотрен в составе форм годовой и полугодовой отчетности. Проведенный анализ кредиторской задолженности поставщикам и подрядчикам по основной деятельности показал, что основная доля задолженности находится вне хозяйственной деятельности железных дорог и связана с централизованными в МПС России расчетами за выполненные работы и поставки.

Следует отметить, что на 1 июля 2002 года кредиторская задолженность в целом по отрасли превышала дебиторскую задолженность в 2 раза.

Урегулирование кредиторской задолженности, в том числе по договорным обязательствам, является важным звеном в подготовке отрасли железнодорожного транспорта к реформированию.

Гражданским кодексом Российской Федерации гарантируются права кредиторов юридического лица при его реорганизации. В соответствии с пунктом 2 статьи 60 Гражданского кодекса Российской Федерации кредитор реорганизуемого юридического лица вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков.

Таким образом, при реорганизации предприятий железнодорожного транспорта и создании ОАО "РЖД" наличие значительной неурегулированной кредиторской задолженности по договорным обязательствам может привести к одновременному предъявлению кредиторами своих требований и потере активов предприятий отрасли.

3.2. Разработка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте

В соответствии с Планом первоочередных мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2001-2002 годы была предусмотрена разработка проектов федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном железнодорожном транспорте”, “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Транспортный устав железных дорог Российской Федерации”, “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О естественных монополиях”, “Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта”. Срок выполнения - октябрь 2001 года.

В ходе подготовки законопроектов сроки выполнения неоднократно изменялись. Претерпели изменения и названия вышеуказанных законопроектов.

Проекты федеральных законов “О железнодорожном транспорте в Российской Федерации”, “Транспортный устав железнодорожного транспорта Российской Федерации”, “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О естественных монополиях”, “Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта” были внесены в Правительство Российской Федерации в апреле, в Государственную Думу Российской Федерации - в мае 2002 года. Законопроекты приняты в первом чтении 26 июня 2002 года, во втором чтении - 15 декабря 2002 года.

Таким образом, законопроекты были подготовлены с нарушением срока (на 6 месяцев), установленного Планом первоочередных мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте. Соответственно затягивается разработка проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации Программы реформирования железнодорожного транспорта.

В нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года № 576 “Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов” (статья 12), постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД “О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (статья 105) к проектам федеральных законов о реформировании железнодорожного транспорта не были представлены финансово-экономические обоснования.

Вместе с тем, реформирование железнодорожного транспорта окажет существенное влияние на экономику России, повлечет затраты не только за счет средств железнодорожного транспорта, но и за счет бюджетов всех уровней.

Так, на обеспечение общехозяйственных расходов железнодорожной отрасли для проведения структурной реформы только на 2002 год предусмотрено 6 млрд. рублей. Проектами нормативно-правовых актов, разработанных МПС России в рамках Программы реформирования железнодорожного транспорта, предусматриваются значительные расходы из федерального бюджета и бюджетов других уровней.

3.3. Развитие конкурентного сектора в сфере железнодорожных перевозок, в том числе создание грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом

На первом этапе реформирования железнодорожного транспорта предусмотрено развитие конкурентного сектора в сфере железнодорожных перевозок, в том числе создание грузовых компаний-операторов, владеющих собственным подвижным составом.

Проектом федерального закона “О железнодорожном транспорте в Российской Федерации” определены основные требования к перевозчикам и организациям, выполняющим вспомогательные работы (услуги) на железнодорожном транспорте, и указаны существенные условия договора на оказание услуг инфраструктуры.

МПС России изданы указания, утвердившие персональный состав и председателя Комиссии МПС России по организации взаимодействия с компаниями-операторами, определившие порядок рассмотрения заявлений, перечень представляемых заявителем документов, порядок выдачи и срок действия свидетельств о присвоении статуса “компания-оператор”, создана постоянно действующая рабочая группа.

В 2001 году на заседании Комиссии МПС России по организации взаимодействия с компаниями-операторами статус “компания-оператор” был присвоен 38 организациям.

С начала 2002 года подано 36 заявок от юридических лиц на присвоение статуса “компания-оператор”, в январе удовлетворено 15 заявок, в августе - 5 заявок, в сентябре - 12 заявок, 4 заявки находятся на стадии рассмотрения.

Всего на 10 октября 2002 года статус “компания-оператор” присвоен 70 организациям.

Компаниями-операторами в 2001 году было перевезено 72 млн. тонн грузов (6,8 % от общего количества). Собственный парк вагонов компаний-операторов составил 31900 вагонов (6,6 % от общего вагонного парка МПС России).

За 9 месяцев 2002 года компаниями-операторами перевезено 112 млн. тонн грузов (14,0 % от общего количества). Собственный парк вагонов компаний-операторов составил 42719 вагонов (8,2 % от общего вагонного парка МПС России).

В секторе дальних пассажирских перевозок на ряде направлений существует внутриотраслевая конкуренция (между различными железными дорогами МПС России). На отдельных международных маршрутах существует незначительная конкуренция с иностранными перевозчиками.

Конкуренция развивается на рынке обслуживания пассажиров и населения на вокзалах Московской, Южно-Уральской, Забайкальской, Октябрьской и Свердловской дорогах. Отсутствует конкуренция на Калининградской, Горьковской, Северной, Приволжской, Западно-Сибирской, Красноярской, Восточно-Сибирской и Дальневосточной дорогах.

На рынке продажи проездных документов доминируют предприятия МПС России.

На Октябрьской, Свердловской, Южно-Уральской, Западно-Сибирской железных дорогах обслуживание питанием пассажиров в поездах осуществляется сторонними организациями. Полностью монополизирован предприятиями МПС России рынок данной услуги на Калининградской, Московской, Северной, Юго-Восточной, Приволжской, Куйбышевской, Красноярской и Забайкальской дорогах.

3.4. Создание условий для недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта пользователей услуг, оказываемых на железнодорожном транспорте

На первом этапе реформы должны быть созданы условия для недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта пользователей услуг, оказываемых на железнодорожном транспорте.

Проектом федерального закона “О железнодорожном транспорте в Российской Федерации” определено, что доступ к инфраструктуре предоставляется перевозчикам на недискриминационной основе, порядок взаимодействия перевозчиков и владельцев инфраструктур при осуществлении перевозок на железнодорожном транспорте определяется Транспортным уставом железнодорожного транспорта, а также заключаемыми между ними договорами на оказание услуг инфраструктуры.

После вступления в законную силу вышеназванных законов должны быть приняты постановления Правительства Российской Федерации:

- об утверждении правил равноправного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта;
- об утверждении правил оказания услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта.

На момент проверки существуют только проекты указанных документов, не согласованные в установленном порядке.

В настоящее время в рамках существующей нормативно-правовой базы обеспечение оптимального использования мощностей инфраструктуры российских железных дорог реализуется путем согласования между железными дорогами и компаниями-операторами технологических схем организации перевозок грузов с учетом эффективного использования собственного подвижного состава компанией-оператором на уровне не ниже общесетевого оборота подвижного состава.

3.5. Осуществление мероприятий по обеспечению взаимного доступа организаций федерального железнодорожного транспорта и организаций, владеющих инфраструктурой железнодорожного транспорта, к инфраструктуре железнодорожного транспорта друг друга

На данный момент вся инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования находится в собственности Российской Федерации.

К путям необщего пользования МПС России относит железнодорожные пути промышленных предприятий и организаций, железнодорожные пути необщего пользования, принадлежащие железным дорогам, а также железнодорожные пути, находящиеся в собственности подсобных предприятий железнодорожного транспорта.

Порядок взаимодействия железных дорог МПС России с юридическими и физическими лицами, в собственности которых находятся подъездные пути, регулируется Федеральными законами от 25 августа 1995 года № 153-ФЗ “О федеральном железнодорожном транспорте” и от 8 января 1998 года № 2-ФЗ “Транспортный устав железнодорожного транспорта”, иными нормативными актами Российской Федерации, а также заключенными между ними договорами.

В ходе реформирования железнодорожного транспорта планируется сохранить существующий механизм взаимодействия, дополнив разработанные проекты федеральных законов нормами, определяющими порядок взаимодействия владельцев инфраструктур общего пользования.

3.6. Инвентаризация имущества предприятий железнодорожного транспорта; проведение оценки имущества, оформление имущественных прав, в том числе на земельные участки. Проведение сводного аудита финансово-хозяйственной деятельности предприятий, подведомственных МПС России

Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте на первом этапе предусмотрено проведение инвентаризации (включая оценку технического состояния) имущества предприятий, подведомственных МПС России, в целях определения реальной стоимости их активов, а также сводного аудита их финансово-хозяйственной деятельности.

3.6.1. В соответствии с решением Комиссии Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта в МПС России проведена инвентаризация имущества и обязательств предприятий и организаций федерального железнодорожного транспорта по состоянию на 31 декабря 2001 года.

Для обеспечения проведения инвентаризации имущества и обязательств предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта образована Центральная инвентаризационная комиссия (далее - ЦИК), в состав которой вошли представители МПС России, Минимущества России, Минфина России, ФСФО России, МВД России, МЧС России. Образованы региональные и рабочие инвентаризационные комиссии.

Методические указания по инвентаризации разработаны ЗАО "Артур Андерсен" и утверждены ЦИК. В состав объектов инвентаризации вошли все виды имущества и обязательств, за исключением земельных участков, инвентаризация которых проводится по отдельному плану.

На основе документальных форм по инвентаризации создана единая информационная база данных по инвентаризации имущества и обязательств на базе ГУП "Главный вычислительный центр МПС России". В качестве программного средства утверждена информационная система "Регистр", разработанная ООО "Информационные бизнес системы". Однако созданная единая информационная база данных по инвентаризации имущества и обязательств не позволяет проводить мониторинг имущественного комплекса предприятий федерального железнодорожного транспорта, не налажен учет поступления и выбытия объектов имущества и материальных ценностей, затруднен поиск объектов. При ее создании не был разработан классификатор групп и подгрупп имущества, что снижает эффективность использования единой информационной базы данных для аналитических срезов и подготовки передаточных актов объектов имущества, предназначенных для включения в уставный капитал ОАО "РЖД". В информационной базе не ведется кадастровый учет земельных участков железнодорожного транспорта.

Центром "Желдорконтроль" и ревизорскими службами железных дорог проведены контрольные проверки на объектах предприятий и организаций федерального железнодорожного транспорта, в ходе которых выявлены объекты основных средств и материальных ценностей, не отраженные в инвентаризационных документах, на отдельных предприятиях отсутствовали акты сверок по расчетам с дебиторами и кредиторами.

На момент проверки результаты инвентаризации Центральной инвентаризационной комиссией не утверждены. По предварительным данным, количество объектов инвентаризации составило около одного миллиарда единиц, из них основных средств - 98 млн. единиц, товарно-материальных ценностей - 846 млн. единиц.

Остаточная стоимость имущества федерального железнодорожного транспорта составила более 1310,0 млрд. рублей. Более 97 % имущества находилось на балансе основной деятельности железных дорог.

Следует отметить, что сумма обязательств, полученная по результатам инвентаризации (более 179 млрд. рублей) значительно превышает сумму обязательств, отраженную в сводном бухгалтерском балансе МПС России (166 млрд. рублей).

3.6.2. Проведенная инвентаризация имущества и обязательств предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта не достигла целей, определенных первым этапом Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, так как:

- не отражает реальной стоимости имущества, поскольку проведена по балансовой стоимости (на предприятиях - по остаточной стоимости, в учреждениях - по первоначальной стоимости);
- не проведена оценка технического состояния имущества предприятий;
- данные инвентаризации по состоянию на 31 декабря 2001 года устарели и не могут быть использованы для составления передаточных актов при создании ОАО "РЖД".

3.6.3. К началу работы по проведению инвентаризации земельных участков организациями федерального железнодорожного транспорта на значительные земельные площади имелись правоустанавливающие документы. Однако они были выданы железным дорогам до введения в действие Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” без проведения инвентаризации, межевания земельных участков и оформления кадастровых дел.

По состоянию на 1 октября 2002 года железными дорогами были заключены договоры на инвентаризацию и межевание земель общей площадью 1080,75 тыс. гектаров, или на 99,7 % общей площади земель, подлежащих инвентаризации. Стоимость работ по заключенным договорам (с учетом договоров 2001 года) составила 2322,1 млн. рублей.

На государственный кадастровый учет поставлено лишь 319,81 тыс. гектаров, или 29,7 % всех земельных участков.

3.6.4. Предприятия и учреждения федерального железнодорожного транспорта, имущество которых подлежит включению в уставный капитал ОАО “РЖД”, должны провести регистрацию права хозяйственного ведения и права оперативного управления на это имущество. В последующем, после формирования уставного капитала ОАО “РЖД” потребуется регистрация права собственности ОАО “РЖД”.

По оценке МПС России, потребность железных дорог на оформление правоустанавливающих документов и регистрацию объектов недвижимости федерального железнодорожного транспорта составляет 8709,4 млн. рублей.

Государственной регистрации прав предшествует процедура технического учета объектов недвижимости, проводимая БТИ. Сроки оформления технических паспортов на все объекты недвижимости и регистрации, исходя из оснащенности и укомплектованности штатами органов БТИ, могут составить от года до двух лет, а по отдельным регионам Сибири и Дальнего Востока - до четырех лет.

3.6.5. Аудиторской фирмой ЗАО “Артур Андерсен” проведен аудит консолидированной финансовой отчетности МПС России, подготовленной в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО), по состоянию на 31 декабря 2000 и 2001 годов.

По мнению ЗАО “Артур Андерсен”, за исключением влияния возможных исправлений и дополнений, которые могли бы быть внесены в консолидированную финансовую отчетность или пояснения к ней, если бы были получены достаточные доказательства в отношении ряда фактов, (параграфы 3-13 заключения) консолидированная финансовая отчетность во всех существенных аспектах достоверно отражает финансовое состояние МПС России по состоянию на 31 декабря 2000 и 2001 годов, а также финансовые результаты и движение денежных средств за 2000 и 2001 годы в соответствии с МСФО.

При этом обращается внимание на то, что текущие обязательства МПС России превышают текущие активы по состоянию на 31 декабря 2000 года - на 74074 млн. рублей, на 31 декабря 2001 года - на 111509 млн. рублей. По мнению ЗАО “Артур Андерсен”, данный факт в совокупности с существенной неопределенностью, связанной с общей экономической ситуацией в России, может оказать существенное влияние на будущие финансовые операции МПС России, способность реализовывать свои активы, включая активы по отложенному налогу на прибыль, и своевременно погашать свои обязательства.

В соответствии с консолидированными отчетами о прибылях и убытках МПС России, подготовленными в соответствии с МСФО, чистая прибыль за 2000 год составила 1836 млн. рублей, а за 2001 год - чистый убыток в сумме 56269 млн. рублей.

На железных дорогах МПС России был проведен аудит унитарных предприятий, организованный Минимуществом России по итогам 2001 года.

В ходе проверки были проанализированы аудиторские заключения по Московской, Октябрьской и Восточно-Сибирской железным дорогам.

В соответствии с заключениями аудиторских фирм по всем трем железным дорогам сделан вывод о том, что бухгалтерская отчетность за 2001 год с поправками, подлежащими отражению в бухгалтерской отчетности следующих отчетных периодов, достоверна.

Основными обстоятельствами, обусловившими подготовку условно-положительных аудиторских заключений являются: нарушения порядка ведения кассовых операций; нарушения в учете расходов, связанных с капитальными вложениями, с начислением износа по основным средствам; искажение отдельных данных по учету долгосрочных инвестиций, финансовых вложений, нематериальных активов; нарушения в определении налогооблагаемой базы; отсутствие раскрытия в отчетности информации об имуществе, полученном в аренду; оприходование в качестве материалов объектов, относящихся к основным средствам и другие нарушения.

3.7. Разделение на железнодорожном транспорте функций государственного регулирования и хозяйственного управления, создание ОАО “Российские железные дороги”

Программой реформы при переходе к новой модели организации работы на железнодорожном транспорте общего пользования предусматривается разделение функций государственного регулирования и хозяйственного управления.

В ведении МПС России останутся функции государственного регулирования и проведения государственной политики в области железнодорожного транспорта, хозяйственные функции переходят к ОАО “РЖД”.

Основные положения о государственном регулировании в области железнодорожного транспорта изложены в проекте федерального закона “О железнодорожном транспорте”.

По вопросу разделения функций регулирования и государственного и хозяйственного управления МПС России разработало следующие проекты:

- постановления Правительства Российской Федерации “Вопросы Министерства путей сообщения Российской Федерации” и “Об утверждении положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации”;
- организационно-функциональной структуры центрального аппарата ОАО “РЖД” и распределения функций между уровнями управления в ОАО “РЖД”;
- примерного положения о региональном управлении МПС России и функциях структурных подразделений МПС России.

Вышеназванными проектами нормативных актов предусматривается создание территориальных органов МПС России и их филиалов.

Организационную структуру ОАО “РЖД” предполагается сформировать по функциональным блокам, железные дороги будут лишены статуса юридических лиц и включены в структуру на правах территориальных филиалов ОАО “РЖД”.

Проекты постановлений Правительства Российской Федерации не прошли необходимых согласований. Распределение функций по уровням управления, финансово-экономическое взаимодействие между ними и структура ОАО “РЖД” требует дополнительной проработки, существует риск потери управляемости отраслью на этапе разделения функций государственного регулирования и хозяйственного управления. Так как состав имущества (в том числе социальной сферы), передаваемого в ОАО “РЖД”, не определен, функции создаваемого единого хозяйствующего субъекта потребуют дополнительной корректировки.

3.8. Приватизация и вывод из структуры федерального железнодорожного транспорта отдельных предприятий, не связанных с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ и входящих в потенциально конкурентный сектор. Выделение из сферы деятельности федеральных железных дорог объектов социально-бытового и другого назначения (кроме специализированных) для снижения непроизводительных издержек

3.8.1. Проектом федерального закона “Об особенностях распоряжения и управления имуществом железнодорожного транспорта” определено, что в уставный капитал единого хозяйствующего субъекта может не вноситься имущество промышленных, ремонтных и строительных организаций, непосредственно не связанных с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, а также организаций общественного питания и торговли и других объектов социальной сферы, если соблюдены следующие условия (критерии отбора):

- организация не является единственным поставщиком товаров и услуг для системы федерального железнодорожного транспорта;
- предприятие имеет стабильный рынок сбыта своей продукции помимо федерального железнодорожного транспорта;
- предприятие обладает конкурентоспособной технологией;
- немедленное выделение предприятия не приведет к существенному росту трансакционных издержек для системы железнодорожного транспорта в целом.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 1998 года № 338 “О реализации мер по совершенствованию структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями) на момент проверки преобразованы в открытые акционерные общества Саратовский электромеханический завод, Московский электромеханический ремонтный завод, Центральное конструкторское бюро тяжелых путевых машин.

В стадии завершения находится подготовка документов к регистрации в акционерные общества предприятий, которые планировалось приватизировать в 2001-2002 годах: Люберецкий завод “Пластмасс”, ГП “Жирновский щебеночный завод Юго-Восточной железной дороги”, ГП “Богураевский щебеночный завод Юго-Восточной железной дороги”, ГП “Пронинский шпалопропиточный завод Куйбышевской железной дороги”, ГП “Бакчарский лестрансхоз Западно-Сибирской железной дороги”.

3.8.2. Выделение объектов социальной сферы из системы железнодорожного транспорта обеспечит рост экономической эффективности железнодорожного транспорта, сократит затраты МПС России и соответственно создаст предпосылки для снижения тарифов на грузовые перевозки.

МПС России в 2001 году направило на содержание учреждений здравоохранения, образования, культуры 6187,4 млн. рублей, что в 1,6 раза превышает средства федерального бюджета, направляемые на эти цели.

Убыток от эксплуатации объектов жилищно-коммунального хозяйства, состоящего на балансе федерального железнодорожного транспорта, за 2001 год составил 3581,4 млн. рублей.

На 1 июля 2002 года на балансе федерального железнодорожного транспорта находились 504 учреждения здравоохранения, 1118 учреждений образования, 172 учреждения культуры, а также объекты жилищно-коммунального хозяйства, детские оздоровительные лагеря, лечебно-оздоровительные объекты, спортивные сооружения, гостиницы и гостиничные комплексы, детские железные дороги и прочие объекты.

В отрасли проводится работа по реорганизации объектов социальной сферы и их передаче субъектам Российской Федерации и муниципальным органам. С начала реформы 24 учреждения образования переданы субъектам Российской Федерации, 219 - реорганизовано или ликвидировано, также прошли реорганизацию или ликвидацию 83 учреждения здравоохранения, в процессе передачи в муниципальную собственность находятся 22 учреждения здравоохранения и 5 учреждений культуры (документы находятся в Минимущества России или в местных законодательных и исполнительных органах). Перечни передающихся учреждений образования, здравоохранения, культуры и прочих объектов социальной сферы согласовываются соответствующими профсоюзными органами.

Из 54,2 млн. кв. м жилья, состоящего на балансе железных дорог за период с 1997 по 2001 годы, передан на баланс муниципальных органов 41 млн. кв. м, из которых оформлено распоряжениями Правительства Российской Федерации только 12,5 млн. кв. метров. Документы на 28,5 млн. кв. м направлены территориальными комитетами по управлению имуществом в Минимущество России. На содержание переданных объектов жилищно-коммунального назначения за период с 1997 по 2001 годы МПС России было направлено в регионы 3,8 млрд. рублей.

Заданием, установленным Коллегией МПС России, предусмотрено передать в 2002 году в муниципальную собственность 6,941 млн. кв. м жилья. По состоянию на 1 октября 2002 года оформлено к передаче 3,1 млн. кв. м, что составляет 43,7 % от задания.

В соответствии с Программой структурной реформы определены предельные параметры жилищного фонда отрасли (7,2 млн. кв. м), не подлежащего передаче в муниципальную собственность. Более 50 % проживающих в этом фонде не являются работниками железнодорожного транспорта, фонд неблагоустроен, с высоким уровнем износа. По оценке МПС России, расходы на его содержание в 2003 году составят 2,3 млрд. рублей.

Сдерживающими факторами передачи объектов социально-бытового и другого назначения в муниципальную собственность являются требования, выдвигаемые муниципалитетами (проведение текущего и капитального ремонта жилья, зданий, учреждений социальной сферы, сооружений и сетей водопровода, котельных, тепловых и электрических сетей, прочих сооружений и коммуникаций инженерной инфраструктуры и другие требования принимающей стороны) и зачастую отсутствие средств на содержание передающихся объектов у муниципальных образований.

В структуре федерального железнодорожного транспорта находятся 58 сельскохозяйственных предприятий. МПС России направило в Минимущество России перечень этих предприятий для согласования способа их приватизации и возможности их включения в прогнозный план (программу) приватизации на 2003 год.

По состоянию на 1 октября 2002 года по сети железных дорог МПС России имеет 142 предприятия рабочего снабжения.

3.9. Управленческое и финансовое структурирование хозяйственной деятельности по видам деятельности, формирование самостоятельных бухгалтерских балансов по видам деятельности; формирование в рамках открытого акционерного общества “Российские железные дороги” самостоятельных структурных подразделений для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте

Одной из целей первого этапа реформы на железнодорожном транспорте является управленческое структурирование хозяйственной деятельности по видам деятельности.

В соответствии с решением заседания Коллегии МПС России от 19-20 мая 1997 года, издано указание МПС России от 16 июня 1997 года № 137у “О создании государствен-

ного унитарного предприятия “Рефсервис”. ГУП “Рефсервис” создано путем слияния выделенных 7 рефрижераторных вагонных депо, которые в настоящее время являются его филиалами.

Предприятие осуществляет экспедиторские функции по обеспечению перевозок, эксплуатации и ремонта изотермических вагонов.

МПС России создано федеральное государственное унитарное предприятие “Дирекция пассажирских сообщений МПС России” (далее - ФГУП “ДПС МПС России”), которое осуществляет координацию деятельности железных дорог по обеспечению пассажирских перевозок и организации обслуживания пассажиров.

Непосредственное руководство ФГУП “ДПС МПС России” осуществляется Департаментом пассажирских сообщений МПС России.

На всех железных дорогах созданы дорожные дирекции по обслуживанию пассажиров в дальнем следовании. Указанные дорожные дирекции имеют статус юридического лица. Балансы основной деятельности дорожных дирекций включаются в сводные балансы железных дорог. Структурные подразделения, входящие в состав дорожных дирекций, являются их филиалами и не имеют статуса юридического лица.

В МПС России создано 37 дирекций по перевозкам пассажиров в пригородном сообщении и 1 пригородная компания в форме открытого акционерного общества. Управление работой созданных дирекций осуществляется локомотивными и пассажирскими службами железных дорог под контролем департаментов локомотивного хозяйства и пассажирских сообщений. Это создает проблемы, обусловленные “двойной” вертикалью управления пригородными перевозками.

В настоящее время для руководства пригородными перевозками создается единая вертикаль управления:

- на уровне МПС России - управление пригородных перевозок в ФГУП “Дирекция пассажирских сообщений МПС России”;
- в аппарате управлений железных дорог - службы пригородных перевозок;
- на уровне линейного предприятия - дирекция по обслуживанию пассажиров в пригородном сообщении.

Первый этап реформирования железнодорожного транспорта включает в себя формирование в рамках ОАО “РЖД” самостоятельных структурных подразделений для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте и введение раздельного учета по этим видам деятельности.

Данный пункт постановления МПС России не выполнен, поскольку ОАО “РЖД” не создано.

На первом этапе структурной реформы на железнодорожном транспорте предусмотрено обеспечить финансовую прозрачность всех видов хозяйственной деятельности отрасли, в том числе на основе введения раздельного финансового учета.

Одним из основных направлений финансового структурирования хозяйственной деятельности МПС России по видам деятельности является разработка и утверждение проекта номенклатуры расходов основных видов хозяйственной деятельности железнодорожного транспорта, поскольку действующая Номенклатура не соответствует изменениям в законодательстве и условиям работы железнодорожного транспорта.

На момент проверки разработанный МПС России проект номенклатуры расходов основных видов хозяйственной деятельности железнодорожного транспорта не согласован и не утвержден.

Планом первоочередных мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2001-2002 годы предусматривалось завершение разделения бухгалтерского учета по видам хозяйственной деятельности и

разработка соответствующего проекта постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении порядка раздельного учета доходов, затрат и результатов финансово-хозяйственной деятельности федерального железнодорожного транспорта”.

Проект постановления Правительства Российской Федерации МПС России не разработан.

3.10. Разработка и осуществление мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности системы железнодорожного транспорта

3.10.1. В целях повышения эффективности инвестиционной деятельности на федеральном железнодорожном транспорте в июне 2002 года созданы инвестиционный комитет МПС России и инвестиционное управление ФГУП “Дирекция железных дорог МПС России”.

Работа по привлечению внешних инвесторов в МПС России осуществляется согласно указанию от 3 июня 2002 года № И-470у “О привлечении внешних инвестиционных источников в 2002 году”, а также в соответствии с комплексом мер по привлечению внешних инвестиционных источников для финансирования капитальных вложений инвестиционной программы 2002 года, утвержденным МПС России 28 мая 2002 года.

Фактический объем привлечения внешних инвестиционных источников за 9 месяцев 2002 года составил 6197,0 млн. рублей (23,6 % по отношению к годовому плану и 53,6 % к плану за 9 месяцев 2002 года), из них для приобретения грузовых вагонов – 4013 млн. рублей (36,1 % и 60,5 %), закупки электропоездов - 834,0 млн. рублей (22,5 % и 37,9 %), строительства жилья - 549,1 млн. рублей (26,8 % и 45,8 %, соответственно).

Не привлекались средства, запланированные для строительства объектов электрификации, закупки компонентов для рельсошлифовальных поездов и закупки гладильно-прачечного оборудования.

Из общей суммы привлеченных в 2002 году средств в размере 6197,0 млн. рублей, непосредственно МПС России привлечено 2184,0 млн. рублей (35,2 %), компаниями-операторами для приобретения грузовых вагонов - 4013,0 млн. рублей (64,8 процента).

Инвестиционная привлекательность объектов железнодорожного транспорта в МПС России находится на низком уровне.

Объем привлеченных МПС России средств за счет внешних источников для финансирования капитальных вложений составил: в 2001 году - 2320,9 млн. рублей, за 9 месяцев 2002 года - 2184,0 млн. рублей.

В инвестиционных программах МПС России отсутствуют условия и механизм привлечения средств, не просчитана окупаемость инвестиционных проектов, не работают залоговые механизмы привлечения инвестиций. Отдельные проекты, имеющие по расчетам МПС России высокую коммерческую эффективность, не связаны непосредственно с профильными видами деятельности МПС и могут осуществляться исключительно за счет привлечения внешних источников финансирования.

Так, в программе развития пассажирского комплекса на 2002 год предусмотрено приобретение и внедрение гладильно-прачечного оборудования общей стоимостью 500,0 млн. рублей. Фактически за 9 месяцев 2002 года средства для приобретения и внедрения указанного оборудования не были привлечены.

Низкий уровень использования привлеченных средств увеличивает тарифную нагрузку на потребителей и не способствует выполнению инвестиционных программ.

3.11. Социальная политика в ходе реформирования железнодорожного транспорта; подготовка и представление в установленном порядке отраслевой подпрограммы федеральной целевой программы “Содействие занятости населения Российской Федерации на 2002-2005 годы” в части, касающейся железнодорожного транспорта, анализ выполнения программных мероприятий

На первом этапе реформирования одной из задач является повышение материальной заинтересованности работников железнодорожного транспорта и обеспечение им социальных гарантий.

В соответствии с Планом первоочередных мероприятий МПС России разработало и согласовало с отраслевым профсоюзом “Отраслевую целевую Программу содействия занятости высвобождаемых работников железнодорожного транспорта на 2001-2005 годы” (далее - Отраслевая программа занятости). Программа расширяет существующую систему гарантий, компенсаций и льгот, она направлена на улучшение уровня жизни железнодорожников и ветеранов труда. На реализацию программных мероприятий предусмотрены затраты в размере 7504,58 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета на создание новых рабочих мест и переподготовку высвобождаемых работников - 4608,82 млн. рублей. Численность высвобождаемых работников за 2001-2005 годы составит 418,2 тыс. человек, занятых на перевозках.

В 2001-2003 годах отраслевая программа занятости не была принята к финансированию из федерального бюджета. Затраты МПС России на реализацию Отраслевой программы занятости в 2001 году составили 4,2 млрд. рублей, в том числе на создание новых рабочих мест и переподготовку высвобождаемых работников - 3,8 млрд. рублей.

В целях уточнения источников и объемов финансирования Минтруд России внес в Комиссию Правительства Российской Федерации по структурной реформе предложения по доработке Отраслевой программы занятости, в том числе:

- производить финансирование затрат по созданию новых рабочих мест и переподготовке высвобождаемых работников железнодорожного транспорта в 2003-2005 годах за счет собственных средств и средств региональных и местных бюджетов, а с 2004 года - с привлечением средств федерального бюджета;

- МПС России обосновать целесообразность создания в отрасли в 2004-2005 годах 1050 новых рабочих мест; рассмотреть в целях снижения затрат вопрос переобучения высвобождаемых работников для их трудоустройства в организациях других отраслей экономики (стоимость создания одного нового рабочего места в системе МПС России около 965,0 тыс. рублей, в других отраслях - 518,0 тыс. рублей, включая переезд).

Вместе с тем, учет затрат на создание новых рабочих мест и переподготовку высвобождаемых работников при индексации тарифов на грузовые перевозки, по мнению ФЭК России, потребует увеличить их средний уровень до 1 процента.

В 2001 году не выполнено большинство основных показателей программы, в том числе по численности работников, занятых на перевозках, высвобождению контингента, росту производительности труда, заработной плате, строительству жилья, ликвидации и реорганизации подведомственных предприятий. В 2002 году продолжается невыполнение основных показателей Отраслевой программы занятости, в том числе по численности и высвобождению контингента.

При фактическом снижении численности работников, занятых на перевозках, во II полугодии 2002 года наметился рост общей численности работающих в системе МПС России.

3.12. Определение механизма внешнего и внутреннего контроля проведения структурной реформы на железнодорожном транспорте, предусматривающего минимизацию риска потери активов и других возможных рисков.

Создание Комиссии Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта. Обеспечение финансовой прозрачности всех видов хозяйственной деятельности отрасли

На первом этапе структурной реформы на железнодорожном транспорте предусмотрено создание механизмов, обеспечивающих внешний и внутренний контроль и управление ходом реформы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 579 образована Комиссия Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта (далее - Комиссия).

Одной из основных функций Комиссии является контроль за прохождением реформы на железнодорожном транспорте, общественный контроль осуществляется Общественным советом, созданным при Комиссии. В соответствии с Положением о Комиссии для оценки результатов проведения структурной реформы должны быть разработаны предложения по созданию системы основных контрольных показателей экономической эффективности деятельности железнодорожного транспорта. Вопрос дважды включался в план работы Комиссии, но так и не был рассмотрен на ее заседаниях.

В соответствии с Положением заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. По утвержденным планам работы Комиссии ее заседания должны были проводиться ежемесячно. За 9 месяцев 2002 года было проведено только 2 заседания.

В МПС России создан Штаб реформирования (далее - Штаб МПС России), одной из основных функций которого является контроль за выполнением работ по основным направлениям структурной реформы (внутренний контроль). Его руководителем является Министр путей сообщения Российской Федерации. Образован Общественный экспертный совет. На железных дорогах созданы под руководством начальников железных дорог штабы реформирования железнодорожного транспорта.

Предусмотренные Программой структурной реформы мероприятия по обеспечению сохранности активов федерального железнодорожного транспорта не выполнены в полном объеме:

- не разработана система отчетности и контрольных показателей деятельности железнодорожного транспорта, что не позволяет в полной мере осуществлять эффективный внешний и внутренний контроль за ходом ее проведения;

- проведенная МПС России инвентаризация имущества не отражает реальной стоимости активов, оценка технического состояния имущества не проведена.

Финансово-хозяйственной деятельности МПС России присущи элементы непрозрачности.

3.13. Совершенствование тарифной политики в условиях реформирования

3.13.1. Действующая система железнодорожных грузовых тарифов была разработана для всей сети железных дорог СССР в 1990 году и не отвечает современным требованиям. Перечень тарифов на грузовые железнодорожные перевозки во внутригосударственном сообщении установлен в Прейскуранте № 10-01, утвержденном Госкомцен СССР и МПС СССР 31 марта 1989 года. Перечень тарифов на перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа установлен в Прейскуранте № 10-02-16.

Тарифы в международном сообщении регулируются: Тарифной политикой железных дорог государств-участников СНГ на перевозки грузов в международном сообщении в

рамках Тарифного соглашения железнодорожных администраций государств-участников СНГ от 17 февраля 1993 года; Международным транзитным тарифом; Единым транзитным тарифом; тарифом Восток-Запад (тарифы МТТ и Восток-Запад установлены решением Международного союза железных дорог); Межгосударственным пассажирским тарифом, утверждаемым Советом по железнодорожному транспорту государств-участников СНГ.

В соответствии с Федеральным законом “О естественных монополиях” перевозки грузов и пассажиров во внутригосударственном сообщении подлежат государственному регулированию.

С целью упорядочения регулирования тарифов на железнодорожные перевозки у МПС России были изъяты функции по регулированию тарифов во внутригосударственном сообщении. В дальнейшем эти вопросы возлагались на межведомственную рабочую группу, Комиссию Правительства Российской Федерации по вопросам тарифного регулирования и МАП России. Указом Президента Российской Федерации от 4 сентября 2001 года № 1091 “О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 29 ноября 1995 года № 1194 “О Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации” и соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации функции по регулированию тарифов переданы ФЭК России.

3.13.2. На первом этапе реформы должна быть осуществлена подготовка законодательных, нормативных и методических документов, необходимых для реализации структурной реформы, включая:

- разработку основных принципов и механизмов государственного регулирования тарифов, направленных на их либерализацию в конкурентном и временно-монопольном секторах (в том числе на пассажирские перевозки в дальнем следовании в вагонах “СВ” и купейных вагонах); в естественно-монопольном секторе - введение механизма индексации тарифов на железнодорожные перевозки в условиях изменения макроэкономических показателей;

- формирование механизма финансовой поддержки убыточных видов деятельности, в том числе пассажирских перевозок; обеспечение координации тарифного регулирования на железнодорожном транспорте с тарифным регулированием, осуществляемым в других естественных монополиях.

3.13.3. В конце 2001 года на заседании Правительства Российской Федерации впервые были комплексно рассмотрены вопросы тарифообразования субъектов естественных монополий. Были утверждены предельно допустимые уровни индексации тарифов на 2002 год. При этом Правительство Российской Федерации ограничивало рост тарифов естественных монополий исходя из допустимого годового уровня инфляции.

В течение 2001-2002 годов решениями МАП России и ФЭК России осуществлялась индексация тарифов на перевозки грузов во внутригосударственном сообщении.

3.13.4. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 29 ноября 2000 года № Пр-2367 осуществляется унификация грузовых тарифов, предусматривающая: на первом этапе - переход на оплату перевозок экспортно-импортных грузов через российские порты по Прейскуранту № 10-01, на втором этапе - через погранпереходы.

В результате осуществления первого этапа унификации (с 1 августа 2001 года) перераспределились грузовые потоки с портов стран Балтии и Украины на российские порты, выросли среднемесячные объемы перевозок экспортно-импортных грузов. Однако складские емкости портов, особенно европейской части России, оказались перегружены, железнодорожные вагоны простаивали в ожидании выгрузки.

Ограничения со стороны МПС России к принятию грузов в направлении портов европейской части России не привели к переориентации грузопотоков на погранпереходы.

Первый этап унификации потребовал индексации тарифов на грузы во внутригосударственном сообщении в 1,18 раза. На момент проверки второй этап унификации грузовых тарифов не завершен. Вместе с тем, его осуществление может привести к существенному увеличению (до 16-17 %) тарифов на внутрироссийские перевозки и соответствующему росту уровня инфляции.

3.13.5. Принятый в настоящее время в МПС учет, основанный на внутриотраслевых расчетных ценах и на разнесении затрат по видам деятельности пропорционально заработной плате сотрудников, занятых в той или иной сфере деятельности, является условным и непрозрачным. Действующие ставки грузовых тарифов содержат перекрестное субсидирование внутри грузовых перевозок, и дотирование убытков пассажирских перевозок в дальнем и пригородном сообщениях.

Общий уровень тарифов определен на валовом принципе окупаемости всех затрат, т.е. сохраняется затратный механизм тарифообразования.

По решению Правительства Российской Федерации МПС России разработан проект прейскуранта № 10-01, за основу которого взят действующий Прейскурант. Его модернизация осуществлена путем разделения стоимости инфраструктурной и вагонной составляющей. По предложению МПС России величина вагонной составляющей должна быть не более 15 % от тарифа, что напрямую связано со сроком окупаемости инвестиций в подвижной состав.

Проект прейскуранта № 10-01 рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации в ноябре 2002 года и принят за основу.

3.13.6. На первом этапе реформы должен быть сформирован механизм поддержки пассажирских перевозок, определяемый Правительством Российской Федерации. Прекращение перекрестного субсидирования предполагается обеспечить путем постепенного увеличения тарифов на пассажирские перевозки с учетом платежеспособного спроса населения, увеличения доли федерального бюджета и уменьшения доли доходов от грузовых перевозок, направляемых на покрытие убытков от пассажирских перевозок.

В течение 2001-2002 годов решениями МАП России и ФЭК России осуществлялась индексация тарифов на пассажирские перевозки.

На перевозку пассажиров в вагонах типа “СВ” всех категорий поездов, в скоростных поездах и купейных вагонах фирменных поездов МПС России самостоятельно устанавливало тарифы в соответствии с решением правления МАП России. Рост тарифов на пассажирские перевозки в дальнем следовании привел к снижению пассажирооборота.

МПС России разработало и направило на согласование в ФЭК России проект постановления Правительства Российской Федерации “О механизме финансовой поддержки пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте”, в соответствии с которым предполагается существенное увеличение дотаций из федерального бюджета на покрытие убытков от пассажирских перевозок в дальнем следовании: с 0,3 млрд. рублей в 2002 году до 6 млрд. рублей в 2003 году и 10 млрд. рублей ежегодно в 2004-2006 годах.

На момент проверки данный проект постановления не согласован в установленном порядке и не утвержден.

МПС России разработана и согласована методика распределения расходов, доходов и убытков железных дорог от пригородных пассажирских перевозок по субъектам Российской Федерации. Вопросы финансирования пригородных пассажирских перевозок решаются на основании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в сфере тарифной политики на железнодорожном транспорте ряд проблем остается нерешенным:

- сохраняется затратный механизм ценообразования;
- не создан механизм индексации тарифов и отсутствует долгосрочная государственная тарифная политика;
- существует несколько тарифных центров и тарифных систем;
- отсутствует механизм поддержки пассажирских перевозок;
- продолжает существовать перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых, внутрироссийских за счет экспортных.

4. Проверка порядка и полноты инвентаризации имущества и обязательств (ценных бумаг) предприятий, подведомственных МПС России

МПС России провел инвентаризацию имущества и обязательств предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта по состоянию на 31 декабря 2001 года. На окончание проверки результаты инвентаризации не утверждены.

Структура недвижимости железнодорожного транспорта, права на которые подлежат государственной регистрации, чрезвычайно сложна. При регистрации в качестве объекта недвижимости предприятия, регистрируются также права на каждый входящий в него объект недвижимости. МПС России при проведении инвентаризации не применяло укрупнение объектов недвижимости, как неделимого замкнутого производственного комплекса (например, локомотивные или вагонные депо). Отсутствуют правила формирования земельных участков, предназначенных для размещения указанных объектов.

В настоящее время объекты недвижимости железнодорожного транспорта располагаются как на земельных участках, которые были ранее оформлены в установленном порядке, так и на участках, которые ранее не оформлялись. Формирование огромного количества отдельных земельных участков повлечет увеличение совокупных затрат на проведение государственного кадастрового учета и последующую государственную регистрацию прав.

Государственной регистрации прав предшествует процедура технического учета объектов недвижимости, проводимая БТИ. При этом следует иметь в виду, что первоначально БТИ создавались в системе жилищно-коммунального хозяйства и должны были заниматься (и, в основном, занимаются) инвентаризацией индивидуального жилого фонда. Инвентаризацией остального имущества местных органов власти БТИ практически не занимались и не имеют опыта формирования имущества, подобного имуществу МПС России.

В соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации проекты границ земельных участков подлежат утверждению органами местного самоуправления. Однако земли железнодорожного транспорта разделены реками, административными границами, чертой населенных пунктов, а также линиями кадастрового деления. Вследствие этого орган местного самоуправления утверждает проекты границ условных земельных участков в пределах муниципального образования.

Затраты на оформление правоустанавливающих документов и регистрацию объектов железнодорожного транспорта оценены МПС России на сумму 8,7 млрд. рублей.

При проведении работ по оформлению прав на недвижимое имущество железнодорожного транспорта с целью внесения его в уставный капитал создаваемого ОАО "РЖД" необходимо оптимизировать затраты на их проведение при условии соблюдения действующего законодательства.

По данному вопросу Росземкадастром были направлены в МПС России следующие предложения, касающиеся порядка проведения работ и критериев формирования земельных участков.

1. Определить укрупненный состав объектов недвижимости железнодорожного транспорта как комплекса. Ими могут быть:

- комплексы, носящие линейный характер (участки земляного полотна и их принадлежности - инженерные сооружения, предназначенные для размещения верхнего строения пути или расположенные в земляном полотне и предназначенные для пропуска транспорта или пешеходов);

- комплексы, носящие площадный характер (производственно-технологические комплексы по обслуживанию локомотивного и вагонного составов, грузовые и пассажирские станционные комплексы).

2. Структурировать этот процесс в соответствии с кадастровым делением территорий.

3. Разработать соответствующие методические рекомендации по техническому учету объектов железнодорожного транспорта, а также рекомендации по регистрации прав на объекты недвижимости железнодорожного транспорта.

Такой подход, по мнению Росземкадастра, позволит сократить расходы МПС России на:

- межевание, так как в соответствии с Федеральным законом "О землеустройстве" технология кадастрового учета позволяет ставить на кадастровый учет земельные участки, представляющие собой единые землепользования в качестве объекта недвижимости, укрупненно на основании материалов инвентаризации земель;

- кадастровый учет и регистрацию прав, так как в несколько раз сократится количество земельных участков, регистрируемых в качестве объектов недвижимости.

Предложения Росземкадастра не поддерживаются МПС России и Минюстом России. По их мнению, инвентаризация земельных участков железнодорожного транспорта может быть проведена в соответствии с действующей нормативной базой без разработки специальных методик, требующих длительных согласований.

5. Анализ выполнения МПС России и Минимуществом России постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 "Об организации учета федерального имущества и ведение реестра федерального имущества" в части предприятий и организаций МПС России

В соответствии с Положением о Министерстве путей сообщения Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 848, отраслевой реестр федеральной собственности, закрепленной за подведомственными предприятиями и учреждениями МПС России, ведется Управлением реестра и имущества предприятий в виде перечня предприятий и учреждений на бумажном и магнитном носителях на основании текущих сведений о создании, реорганизации и ликвидации предприятий и учреждений. Сведения сверяются с данными каждой железной дороги с учетом регистрации предприятий и учреждений в Едином государственном реестре юридических лиц, а также постановки или снятия с учета в местных налоговых органах.

Однако инвентаризация имущества и обязательств предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта, проведенная по состоянию на 31 декабря 2001 года выявила значительные расхождения с данными Управления реестра и имущества предприятий.

Так, по данным инвентаризации, по состоянию на 31 декабря 2001 года в МПС России числятся 2056 юридических лиц, а по данным Управления реестра и имущества предприятий - 2419, то есть в реестре числятся организации, прошедшие реорганизационные процедуры и потерявшие статус юридического лица.

До настоящего времени МПС России не исполнялся пункт 8 постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 "Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества", которым была ус-

тановлена форма отчетности по земельным участкам перед Министерством Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Минимуществом России.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2002 года № МК-П5-03476 первая отчетность должна быть составлена юридическими лицами, подведомственными МПС России, за IV квартал 2002 года.

6. Проверка соблюдения законодательства о приватизации предприятий, не связанных с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных и мобилизационных работ

Работа по приватизации, выводу государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 1997 года № 1201 “О совершенствовании структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации”. Во исполнение названного Указа постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 1998 года № 338 “О реализации мер по совершенствованию структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации” был утвержден “Перечень государственных предприятий, не связанных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транспорте, подлежащих выводу из структуры железнодорожного транспорта и приватизации”.

Первоначально в указанный Перечень были включены 24 предприятия: ремонтные предприятия подвижного состава, литейно-механические, электротехнические, электромеханические заводы и Люберецкий завод “Пластмасс”.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1999 года № 550 в Перечень дополнительно были включены 39 предприятий: щебеночные заводы, заводы строительных материалов, проектно-технологические бюро, а также лесохозяйственные предприятия.

С мая 2000 года по апрель 2002 года постановлениями Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 398, от 23 августа 2001 года № 623, от 21 ноября 2001 года № 807, от 26 апреля 2002 года № 272 в Перечень дополнительно были включены еще 10 предприятий перечисленных выше профилей, а также 3 предприятия промышленного железнодорожного транспорта.

По состоянию на 1 октября 2002 года Перечень включал в себя 73 предприятия. Анализ документа показал следующее.

6.1. Не выполнены постановления Правительства Российской Федерации о приватизации предприятий МПС России.

С момента выхода постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 1998 года № 338 и до 1 декабря 2002 года были приняты следующие нормативные документы:

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1999 года № 513-р о приватизации ГУП “Саратовский электротехнический завод”.

Во исполнение этого распоряжения план приватизации ГУП “Саратовский электротехнический завод” был утвержден 7 марта 2000 года председателем комитета по управлению имуществом Саратовской области, 15 марта 2000 года предприятие прошло государственную регистрацию в качестве ОАО “Электротехнический завод “Автоматики и телемеханики” (свидетельство о регистрации от 15 марта 2000 года № 011876).

В нарушение пункта 11 статьи 15 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации

муниципального имущества в Российской Федерации”, в плане приватизации ГУП “Саратовский электротехнический завод” не были определены сроки продажи акций.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2002 года № 385-р предприятие было включено в перечень ОАО, акции которого подлежали реализации в 2002 году. Однако лишь распоряжением Минимущества России от 5 ноября 2002 года № 3730-р “Об условиях приватизации находящихся в федеральной собственности акций ОАО “Саратовский завод “Автоматики и телемеханики” определен способ приватизации акций путем продажи единым лотом на аукционе;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2000 года № 234-р о приватизации ГУП “Московский электромеханический ремонтный завод” и ГУП Люберецкий завод “Пластмасс”.

Указанное распоряжение Правительства Российской Федерации в отношении Люберецкого завода “Пластмасс” не исполнено;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июля 2000 года № 1024-р о приватизации 6 предприятий: Тайгинского завода строительных материалов Западно-Сибирской железной дороги, Бакчарского лестрансхоза Западно-Сибирской железной дороги, Жирновского щебеночного завода Юго-Восточной железной дороги, Богураевского щебеночного завода Юго-Восточной железной дороги, Пронинского шпалопропиточного завода Куйбышевской железной дороги, Центрального конструкторского бюро тяжелых путевых машин МПС России.

Во исполнение указанного распоряжения Правительства Российской Федерации был утвержден лишь план приватизации ГУП “Центральное конструкторское бюро тяжелых путевых машин МПС России”.

В нарушение пункта 11 статьи 15 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации” в плане приватизации ГУП “Центральное конструкторское бюро тяжелых путевых машин МПС России” не определены сроки продажи акций.

По состоянию на 1 декабря 2002 года 100 % акций организации находятся в федеральной собственности, права акционера по ним осуществляет Минимущество России.

В отношении остальных поименованных предприятий до настоящего времени указанное распоряжение Правительства Российской Федерации не исполнено.

При этом следует отметить, что исполнить распоряжение Правительства Российской Федерации о приватизации Тайгинского завода строительных материалов Западно-Сибирской железной дороги к настоящему времени уже невозможно, так как решением Арбитражного суда Кемеровской области от 25 марта 2002 года на предприятии открыто конкурсное производство.

Министерством путей сообщения Российской Федерации в декабре 2001 года в Минимущество России для представления в Правительство Российской Федерации были направлены проекты распоряжений Правительства Российской Федерации о выводе из структуры железнодорожного транспорта и приватизации следующих предприятий: Вяземского и Калининского щебеночных заводов, Щебеночно-гравийного завода “Павлова гора”, Рязанского, Бологовского, Зеленодольского и Оренбургского шпалопропиточных заводов.

В утвержденный Правительством Российской Федерации Перечень предприятий, подлежащих приватизации в 2002 году, эти предприятия включены не были.

6.2. Федеральная собственность передавалась с нарушением действующего законодательства.

6.2.1. В нарушение пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 25 августа 1995 года № 153-ФЗ “О федеральном железнодорожном транспорте” и пункта 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность”, в соответствии с которыми предприятия и объекты железнодорожного транспорта относятся исключительно к федеральной собственности, ГУП “Кожвинский щебеночный завод Северной железной дороги” был передан в собственность Республике Коми, а ГУП “Кирпичный завод Южно-Уральской железной дороги” - в муниципальную собственность г. Златоуста Челябинской области.

На базе имущественных комплексов ГУП “Мичуринский локомотиворемонтный завод” и ГУП “Великолукский локомотиворемонтный завод”, сданных в аренду, были образованы ЗАО “Великолукский локомотиворемонтный завод” и Производственный кооператив “Мичуринский локомотиворемонтный завод “Милорем”.

6.2.2. С 1993 по 1998 годы железными дорогами в различные коммерческие организации осуществлялись имущественные вклады в виде зданий, сооружений, механизмов, транспортных средств, материальных ценностей, а также передача прав пользования. По состоянию на 1 июля 2002 года сумма имущественных вкладов составила 30,28 млн. рублей, которые были осуществлены следующими железными дорогами: Октябрьской - 22,4 млн. рублей, Северо-Кавказской - 1,25 млн. рублей, Московской - 0,84 млн. рублей, Северной - 0,5 млн. рублей, Куйбышевской - 5,29 млн. рублей.

Законодательным документом в период внесения первых вкладов (1993 год) являлась “Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год”, утвержденная постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 года № 2980-1, пунктом 5.3 которой были определены способы приватизации. Внесение имущественных вкладов в уставные капиталы акционерных обществ как способ приватизации предусмотрен не был.

Законодательным документом в 1994 году являлась “Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации”, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284, пунктами 5.4.6. и 5.18.2. которой было определено, что акции (или имущество), принадлежащие государству, могли вноситься в уставный капитал только при создании холдинговых компаний. Иной порядок внесения государственного имущества в уставный капитал хозяйствующих субъектов указанной Программой приватизации предусмотрен не был.

Кроме того, в нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации предприятия вносили недвижимое имущество в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ без согласия собственника.

После выхода Федерального закона от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации” в соответствии со статьей 23 внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ осуществляется по решению Правительства Российской Федерации.

6.3. В Перечне предприятий, подлежащих приватизации, числятся предприятия, не существующие в качестве юридических лиц:

- на ГУП “Боготольский вагоноремонтный завод” решением Арбитражного суда Красноярского края от 17 февраля 2000 года было завершено конкурсное производство;

- на Тайгинском заводе строительных материалов Западно-Сибирской железной дороги решением Арбитражного суда Кемеровской области от 25 марта 2002 года открыто конкурсное производство;

- завод строительных материалов депо Ртищево и Подюжский щебеночный завод были преобразованы в цеха;

- предприятие вагонов-ресторанов Западного направления было присоединено к ГУП “Московская дирекция по обслуживанию пассажиров Октябрьской железной дороги”;

- комплексное лесное предприятие Скалино Северной железной дороги, Лискинский песчаный карьер Юго-Восточной железной дороги, Оренбургский завод строительных деталей и конструкций Южно-Уральской железной дороги, производственный комбинат Юго-Восточной железной дороги, Кизил-Юртский щебеночный завод Северо-Кавказской железной дороги, Крутокачинский щебеночный завод Красноярской железной дороги, Курагинский щебеночный завод Красноярской железной дороги, Пудлинговский щебеночный завод Горьковской железной дороги были реорганизованы в обособленные подразделения без статуса юридического лица.

6.4. Имеются потери в отношении имущества, ограниченного в обороте. Согласно информации, представленной Специальным управлением МПС России, на балансе ГУП “Боготольский вагоноремонтный завод” числится объект гражданской обороны, однако, на данном предприятии решением Арбитражного суда Красноярского края от 17 февраля 2000 года было завершено конкурсное производство, такое юридическое лицо не существует и у него на балансе указанный объект числиться не может.

7. Проверка полноты и достоверности отражения в доходах федерального бюджета денежных средств, полученных от приватизации и аренды федерального имущества предприятий, подведомственных МПС России

Пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 8 ноября 1997 года № 1201 “О совершенствовании структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации” установлено, что средства, полученные от приватизации выведенных из структуры железнодорожного транспорта предприятий и подразделений и подлежащие перечислению в федеральный бюджет, направляются в пределах ассигнований, предусмотренных федеральным бюджетом, на финансирование инвестиционных программ МПС России.

Статьей 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 2000 года, было запрещено увязывать доходы бюджета и поступления из источников финансирования с определенными расходами, в связи с чем предыдущий документ утратил силу.

До 1 января 2000 года акции предприятий железнодорожного транспорта не реализовывались, поэтому и не учитывались как источник финансирования инвестиционных программ МПС России.

По состоянию на 1 октября 2002 года в соответствии со статьей 99 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” от приватизации предприятий, выведенных из структуры МПС России, в федеральный бюджет поступили денежные средства от реализации пакета акций в размере 50 % уставного капитала ОАО “Московский электромеханический ремонтный завод” в сумме 20,96 млн. рублей.

Из федерального бюджета выделялись средства на финансирование конкретных объектов МПС России в составе Федеральной адресной инвестиционной программы: в 1999 году было выделено 90 млн. рублей, в 2000 году - 233,3 млн. рублей (в том числе 210,7 млн. рублей - в счет средств, запланированных к выделению в прошлые годы); в 2001 году - 73,5 млн. рублей. Лимит 2002 года составляет 106,5 млн. рублей (в том числе

104,5 млн. рублей - в счет средств, запланированных к выделению в прошлые годы), в I полугодии было выделено 70,1 млн. рублей.

7.1. Допускались нарушения законодательства при оформлении и учете договоров аренды.

В нарушение пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 “О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений”, а также пункта 3 “Порядка учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1999 года № 689, Министерством путей сообщения Российской Федерации копии договоров аренды не передаются Минимущество России (и его территориальным органам) для обязательного учета в реестре договоров Минимущества России.

В нарушение пункта 6.2. Положения по бухгалтерскому учету “Учет основных средств” ПБУ-6/97, утвержденного приказом Минфина России от 3 сентября 1997 года № 65н, а также пункта 83 Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных приказом Минфина России от 28 марта 2000 года № 32н, в договорах аренды отсутствует оценка объекта.

В соответствии с “Положением о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог”, утвержденным приказом МПС России от 15 мая 1999 года № 26Ц, МПС России осуществляет сдачу земельных участков физическим и юридическим лицам по договорам срочного пользования. По состоянию на 1 октября 2002 года с 7973 временными пользователями заключено 7744 договора на общую площадь 2401,72 гектара.

Передача земельных участков физическим и юридическим лицам по договорам срочного пользования Гражданским кодексом Российской Федерации не предусмотрена.

В нарушение статей 606-607 и 609 Гражданского кодекса Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2002 года в МПС России 650 пользователей используют земельные участки площадью 258,31 га вообще без договоров.

В соответствии со статьей 652 Гражданского кодекса Российской Федерации сдача в аренду земельного участка возможна в случаях, когда арендодатель является его собственником. В соответствии с пунктом 10 статьи 3 Федерального закона от 30 октября 2001 года № 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, распоряжение землями до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Кроме того, заключение договоров аренды земельных участков до проведения их кадастрового учета противоречит пункту 1 статьи 38 Земельного кодекса Российской Федерации.

По данным МПС России, по состоянию на 1 октября 2002 года в целом по сети на государственный кадастровый учет поставлено менее 30 % всех земельных участков.

7.2. Допускались нарушения законодательства при отражении доходов от аренды в доходах федерального бюджета.

Статьей 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации, принятого Федеральным законом от 31 июля 1998 года № 134-ФЗ, установлено, что средства, получаемые в виде арендной платы либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, учитываются в доходах соответствующих бюджетов.

В нарушение статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственные унитарные предприятия МПС России в 2001 году и I полугодии 2002 года не перечисляли доходы от арендной платы в доход федерального бюджета.

Начиная с 1999 года, в соответствии со статьей 30 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” и постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1999 года № 689 учреждениям было предписано открыть лицевые счета в территориальных органах федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации для учета и распределения средств, поступающих от сдачи в аренду федерального имущества.

Учреждениями МПС России на подстатьях доходов федерального бюджета в 2001 году было отражено 55,7 млн. рублей, которые были направлены на цели их дополнительного бюджетного финансирования.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 года № 516 “О реализации статьи 21 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2001 год” в 2001 году доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного организациям, подведомственным МПС России, должны были отражаться на подстатье 2010211 “Доходы от сдачи в аренду имущества, закрепленного за организациям МПС России” в классификации доходов бюджетов Российской Федерации.

Федеральным законом Российской Федерации от 8 августа 2001 года № 127-ФЗ “Классификация доходов бюджетов Российской Федерации” была дополнена указанной подстатьей.

В нарушение приведенных выше законодательных актов за 2001 год из общих доходов от аренды движимого и недвижимого имущества, полученных МПС России в сумме 2255,19 млн. рублей, в доходах федерального бюджета на указанном коде бюджетной классификации была отражена сумма 6,233 млн. рублей.

Установленный порядок учета средств был распространен на 2002 год статьей 8 Федерального закона от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Однако за I квартал 2002 года от сдачи в аренду имущества, закрепленного за МПС России, на указанном коде бюджетной классификации в доходах федерального бюджета была отражена сумма в 1,408 млн. рублей, хотя доход от сдачи в аренду только недвижимого имущества составил 191,05 млн. рублей.

МПС России письмом от 30 августа 2002 года № ЦФС-9/42 рекомендовало начальникам финансовых служб железных дорог и руководителям организаций “... не осуществлять перечисление в бюджет получаемой арендной платы”.

Выводы

1. Железнодорожный транспорт является одной из ключевых отраслей экономики России и осуществляет свыше 80 % грузооборота (без трубопроводного транспорта) и более 40 % пассажирооборота транспорта общего пользования.

2. МПС России обеспечил рост основных технико-экономических показателей: в 2001 году - грузооборота на 4,4 %, отправления грузов - на 1,4 %, производительности труда на перевозках - на 10,4 %, среднемесячной заработной платы - на 24,5 % по отношению к 2000 году. В I полугодии 2002 года рост грузооборота составил 2,6 %, производительности труда на перевозках - 6,3 %, среднемесячной заработной платы - 42,5 % к соответствующему периоду 2001 года.

3. Вместе с тем, произошло снижение ряда показателей: пассажирооборот снизился в 2001 году на 5,5 % к уровню 2000 года, в I полугодии 2002 года - на 4,5 % к соответствующему периоду 2001 года; отправление пассажиров - на 8 % и 4,5 %, соответственно.

4. Состояние безопасности движения на железнодорожном транспорте ухудшается: в 2000 году произошло 5, в 2001 году - 10, за 9 месяцев 2002 года - 9 крушений поездов.

5. Финансовые показатели МПС России ухудшаются. За 2001 год чистая прибыль в целом по отрасли составила 10097,6 млн. рублей (на 68,6 % ниже уровня 2000 года), в том числе по основной деятельности железных дорог - 9582,6 млн. рублей (в 3,3 раза ниже уровня 2000 года). За I полугодие 2002 года в целом по отрасли образовался убыток в размере 2037,8 млн. рублей (за I полугодие 2001 года - прибыль 7165,6 млн. рублей), в том числе по основной деятельности - убыток 2128,8 млн. рублей (за I полугодие 2001 года - прибыль 10679,9 млн. рублей).

6. Рентабельность по основной деятельности железных дорог имеет тенденцию к снижению: в 2000 году она составляла 26,8 %, в 2001 году - 17,7 %, в I полугодии 2002 года - 10,1 процента. При этом пассажирские перевозки являются нерентабельными.

7. Основной причиной ухудшения финансовых результатов является опережение темпов роста расходов над темпами роста доходов. Так, по основной деятельности железных дорог в 2001 году рост расходов составил 40,0 %, доходов - 29,9 %, в I полугодии 2002 года - 46,5 % и 34,7 %, соответственно.

8. В I полугодии 2002 года снизилась кредиторская задолженность и выросла дебиторская задолженность. По состоянию на 1 июля 2002 года кредиторская задолженность в целом по отрасли (154246 млн. рублей) в 2 раза превышала дебиторскую задолженность (75410,6 млн. рублей).

9. МПС России не выполнено в установленные сроки распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 454-р "О признании необходимым прекратить участие федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений в уставных капиталах кредитных учреждений" в части передачи подведомственными государственными унитарными предприятиями находящихся в их хозяйственном ведении акций, долей в уставных капиталах кредитных организаций (в том числе 75 % акций ОАО "Транскредитбанк") в казну государства.

10. В отрасли растет износ основных фондов, который на 1 июля 2002 года составил 59,0 %, в том числе износ производственных основных фондов - 60,9 процента. Износ транспортных средств составил 71,2 %, из них: электровозы - 72,2 %, тепловозы - 81,6 %, мотор-вагонные секции - 68,3 %, дизель-поезда и автомотрисы - 72,4 %, паровозы и тендеры - 99,9 %, вагоны грузовые - 71,5 %, вагоны пассажирские и вагоны специального типа - 60,9 процента.

Обновление подвижного состава федерального железнодорожного транспорта осуществляется низкими темпами, фактическое наличие подвижного состава уменьшается с каждым годом.

11. В период с 1992 по 2001 годы ежегодный объем инвестиций в отрасль снизился более чем в 3 раза. Программа капитальных вложений федерального железнодорожного транспорта на 2002 год не выполняется: за 9 месяцев ее финансирование составило 46015,4 млн. рублей (40,1 % к плану года), в том числе приобретение подвижного состава и технических средств профинансировано на сумму 6551,2 млн. рублей (28,5 % к плану года).

12. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 года № 384 "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте" осуществляется структурная реформа на железнодорожном транспорте. Ее первый этап - 2001-2002 годы.

13. Мероприятия, предусмотренные первым этапом Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, выполняются несвоевременно и не в полном объеме.

14. Законопроекты по реформированию железнодорожного транспорта были подготовлены с нарушением срока (на 6 месяцев). Вследствие чего, смещаются сроки подготовки и принятия нормативных правовых актов, вытекающих из федеральных законов по структурной реформе, а также подлежащих разработке после создания ОАО “РЖД”.

Так, не приняты нормативные правовые акты по вопросам разделения функций государственного и хозяйственного управления, недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта пользователей услуг, организации самостоятельных структурных подразделений для осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в рамках создаваемого ОАО “РЖД” и введение раздельного учета по ним.

15. Анализ разработанных МПС России проектов нормативных правовых актов по вопросу разделения функций государственного регулирования и хозяйственного управления показал, что распределение функций по уровням управления, финансово-экономическое взаимодействие между ними и структура ОАО “РЖД” требуют дополнительной проработки, существует риск потери управляемости отраслью на этапе разделения функций.

16. В нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года № 576 “Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов” (пункт 12), постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД “О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (пункт 105) к проектам федеральных законов о реформировании железнодорожного транспорта не были представлены финансово-экономические обоснования. Вместе с тем, реформирование железнодорожного транспорта окажет существенное влияние на экономику России, повлечет затраты не только за счет средств железнодорожного транспорта, но и бюджетов всех уровней.

17. По состоянию на 1 июля 2002 года реструктуризирована кредиторская задолженность по налогам и другим обязательным платежам перед бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами на общую сумму 51691 млн. рублей (по недоимке - 26784 млн. рублей, пени и штрафам - 24907 млн. рублей), или 99,6 % к задолженности, подлежащей реструктуризации.

18. В нарушение Плана первоочередных мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, постановления расширенного заседания Коллегии МПС России от 3 апреля 2002 года № 6, реструктуризация просроченной кредиторской задолженности поставщикам товаров и услуг не проведена, порядок реструктуризации не разработан.

19. На 1 июля 2002 года кредиторская задолженность по договорным обязательствам в целом по отрасли составила 92795,5 млн. рублей, из нее поставщикам и подрядчикам - 72712,1 млн. рублей, по основной деятельности, соответственно, 70925 млн. рублей и 57257,7 млн. рублей.

Наличие значительной неурегулированной кредиторской задолженности по договорным обязательствам может привести к одновременному предъявлению кредиторами своих требований и потере активов предприятий отрасли при их реорганизации и создании ОАО “РЖД”. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 60), кредитор реорганизуемого юридического лица вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков.

20. МПС России проведена работа по развитию конкурентного сектора в сфере железнодорожных перевозок: статус компании-оператора присвоен 70 организациям. За 9 месяцев 2002 года ими перевезено 112 млн. тонн грузов (14,0 % от общего количест-

ва). Собственный парк вагонов компаний-операторов составил 42719 вагонов (8,2 % от общего вагонного парка МПС России).

21. Проведенная по состоянию на 31 декабря 2001 года инвентаризация имущества и обязательств предприятий и организаций федерального железнодорожного транспорта не достигла целей, определенных первым этапом Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте, так как не отражает реальной стоимости имущества. Не проведена оценка технического состояния имущества предприятий, данные инвентаризации устарели и не могут быть использованы для составления передаточных актов при создании ОАО “РЖД”. Результаты инвентаризации не утверждены.

Сумма обязательств, полученная по результатам инвентаризации (более 179 млрд. рублей), значительно превышает сумму обязательств, отраженную в сводном бухгалтерском балансе МПС России (166 млрд. рублей).

22. Созданная единая электронная информационная база данных по инвентаризации не позволяет проводить мониторинг имущественного комплекса предприятий федерального железнодорожного транспорта, не налажен учет поступления и выбытия объектов имущества и материальных ценностей, затруднен поиск объектов.

23. Не проведена в полном объеме инвентаризация земельных участков и постановка их на кадастровый учет: по состоянию на 1 октября 2002 года на государственный кадастровый учет поставлено лишь 319,81 тыс. га, или 29,7 % всех земельных участков.

24. Потребность железных дорог на оформление правоустанавливающих документов и регистрацию объектов недвижимости федерального железнодорожного транспорта, по оценке МПС России, составляет 8709, 4 млн. рублей. Сроки оформления технических паспортов на все объекты недвижимости и регистрации, исходя из оснащенности и укомплектованности штатами органов БТИ, могут составить от года до двух лет, а по отдельным регионам Сибири и Дальнего Востока - до четырех лет.

25. Аудиторской фирмой ЗАО “Артур Андерсен” проведен аудит консолидированной финансовой отчетности МПС России, подготовленной в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности. Согласно данной отчетности чистый убыток за 2001 год составил 56269 млн. рублей, текущие обязательства МПС России превышают текущие активы по состоянию на 31 декабря 2001 года на 111509 млн. рублей.

26. С начала реформы субъектам Российской Федерации переданы 24 учреждения образования, 219 учреждений образования - реорганизовано или ликвидировано, 83 учреждения здравоохранения прошли реорганизацию или ликвидацию.

Вместе с тем на 1 июля 2002 года на балансе федерального железнодорожного транспорта остаются 504 учреждения здравоохранения, 1118 учреждений образования, 172 учреждения культуры. На их содержание в 2001 году МПС России направлено 6187,4 млн. рублей собственных средств, что в 1,6 раза превышает их бюджетное финансирование.

27. На баланс муниципальных органов передано 41 млн. кв. м жилья, из которых оформлено распоряжениями Правительства Российской Федерации только 12,5 млн. кв. метров. Документы на 28,5 млн. кв. м. направлены территориальными комитетами по управлению имуществом в Минимущество России. На 1 октября 2002 года годовое задание по передаче жилья в муниципальную собственность, установленное Коллегией МПС России, выполнено только на 43,7 процента.

Убыток от эксплуатации объектов жилищно-коммунального хозяйства, состоящего на балансе федерального железнодорожного транспорта, за 2001 год составил 3581,4 млн. рублей.

28. МПС России проводится работа по управленческому структурированию хозяйственной деятельности по видам деятельности: созданы ГУП “Рефсервис” и ФГУП “Дирек-

ция пассажирских сообщений МПС России”, на железных дорогах созданы дорожные дирекции по обслуживанию пассажиров в дальнем следовании и пригородном сообщении.

Разработанный МПС России проект номенклатуры расходов основных видов хозяйственной деятельности железнодорожного транспорта не согласован в установленном порядке и не утвержден.

29. Инвестиционная привлекательность объектов железнодорожного транспорта в МПС России находится на низком уровне. В инвестиционных программах МПС России отсутствуют условия и механизм привлечения средств, не просчитана окупаемость инвестиционных проектов, не работают залоговые механизмы привлечения инвестиций.

Фактический объем привлечения внешних инвестиционных источников за 9 месяцев 2002 года составил 6197,0 млн. рублей (или 23,6 % к годовому плану), из которых непосредственно МПС России привлечено 2184,0 млн. рублей, компаниями-операторами для приобретения грузовых вагонов - 4013,0 млн. рублей.

30. В 2001 году не выполнено большинство основных показателей Отраслевой программы занятости, в том числе: по численности, высвобождению контингента, росту производительности труда, заработной плате, строительству жилья, ликвидации и реорганизации подведомственных предприятий. В 2002 году продолжается невыполнение основных показателей программы.

Отраслевая программа занятости нуждается в корректировке, исходя из реальных объемов и источников финансирования, ее фактической реализации, а также рекомендаций Минтруда России.

31. Комиссия Правительства Российской Федерации по структурной реформе железнодорожного транспорта в нарушение Положения о Комиссии и плана ее работы, в соответствии с которым ее заседания должны проводиться ежемесячно, за 9 месяцев 2002 года провела только 2 заседания.

32. Предусмотренные Программой структурной реформы мероприятия по обеспечению сохранности активов федерального железнодорожного транспорта не выполнены в полном объеме. Не разработана система отчетности и контрольных показателей деятельности железнодорожного транспорта, что не позволяет в полной мере осуществлять внешний и внутренний контроль за ходом ее проведения.

33. Финансово-хозяйственной деятельности МПС России присущи элементы непрозрачности.

34. В результате осуществления с 1 августа 2001 года первого этапа унификации грузовых тарифов перераспределились грузовые потоки с портов стран Балтии и Украины на российские порты, выросли среднемесячные объемы перевозок экспортно-импортных грузов.

Второй этап унификации грузовых тарифов не завершен. Его осуществление может привести к существенному увеличению (до 16-17 %) тарифов на внутрироссийские перевозки и соответствующему росту уровня инфляции.

35. МПС России разработан проект нового прейскуранта № 10-01, за основу которого взят действующий Прейскурант. Его модернизация осуществлена путем разделения стоимости инфраструктурной и вагонной составляющей.

Проект прейскуранта № 10-01 рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации в ноябре 2002 года и принят за основу.

36. Разработанный МПС России проект постановления Правительства Российской Федерации “О механизме финансовой поддержки пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте”, предусматривает существенное увеличение дотаций из федерального бюджета на покрытие убытков от пассажирских перевозок в дальнем сле-

довании: с 0,3 млрд. рублей в 2002 году до 6 млрд. рублей в 2003 году и по 10 млрд. рублей ежегодно в 2004-2006 годах.

37. В сфере тарифной политики на железнодорожном транспорте ряд проблем остается нерешенным: сохраняется затратный механизм ценообразования, не создан механизм индексации тарифов, отсутствует долгосрочная государственная тарифная политика, существует несколько тарифных центров и тарифных систем, не создан механизм поддержки пассажирских перевозок, продолжает существовать перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых, внутрироссийских за счет экспортных.

38. МПС России при проведении инвентаризации не применяло укрупнение объектов недвижимости, как неделимого замкнутого производственного комплекса. Поэтому до настоящего времени не решен вопрос о том, что и в каких границах признается одним объектом недвижимого имущества.

Вследствие этого отсутствуют правила формирования земельных участков, предназначенных для размещения указанных объектов.

В настоящее время объекты недвижимости железнодорожного транспорта располагаются как на земельных участках, которые были ранее оформлены в установленном порядке, так и на участках, которые ранее не оформлялись. Формирование огромного количества отдельных земельных участков повлечет увеличение совокупных затрат на проведение государственного кадастрового учета и последующую государственную регистрацию прав.

39. Инвентаризацией имущества, подобного имуществу МПС России, БТИ ранее не занимались и не имеют опыта его формирования. До настоящего времени отсутствуют нормативные документы по техническому учету объектов железнодорожного транспорта с определением состава укрупненных объектов недвижимости как комплекса, а также по регистрации прав на объекты недвижимости железнодорожного транспорта.

40. Не выполнены постановления Правительства Российской Федерации о приватизации предприятий МПС России, не связанных с организацией движения и аварийно-восстановительными работами.

В Перечне предприятий, подлежащих приватизации, числятся предприятия, не существующие в качестве юридических лиц.

41. Федеральная собственность передавалась с нарушениями действующего законодательства.

В нарушение пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 25 августа 1995 года № 153-ФЗ “О федеральном железнодорожном транспорте” и пункта 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность” объекты железнодорожного транспорта, относящиеся исключительно к федеральной собственности, передавались в собственность субъектов федерации и в муниципальную собственность.

В 1993-1998 годах железными дорогами в различные коммерческие структуры осуществлялись имущественные вклады в виде зданий, сооружений, механизмов, транспортных средств, материальных ценностей, а также передача прав пользования. По состоянию на 1 июля 2002 год сумма имущественных вкладов составляет более 30 млн. рублей.

Имущественные вклады осуществлялись с нарушением законодательства о приватизации. Кроме того, в нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации, принятого 21 октября 1994 года, предприятия вносили недвижимое имущество

в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ без согласия собственника в лице Минимущества России (и его территориальных органов).

42. При использовании федеральной собственности имеются нарушения законодательства:

- в нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 и от 24 июня 1999 года № 689 копии договоров аренды не передаются Минимуществу России (и его территориальным органам) для обязательного учета в реестре договоров Минимущества России;

- в нарушение пункта 6.2. Положения по бухгалтерскому учету “Учет основных средств” ПБУ-6/97, утвержденного приказом Минфина России от 3 сентября 1997 года № 65н, а также пункта 83 Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных приказом Минфина России от 28 марта 2000 года № 32н, в договорах аренды отсутствует оценка объекта;

- в нарушение статей 606-607 и 609 Гражданского кодекса Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2002 года в МПС России 650 пользователей используют земельные участки площадью 258,31 га вообще без договоров.

В соответствии со статьей 652 Гражданского кодекса Российской Федерации сдача в аренду земельного участка возможна в случаях, когда арендодатель является его собственником. В соответствии с пунктом 10 статьи 3 Федерального закона от 30 октября 2001 года № 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” распоряжение землями до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Кроме того, заключение договоров аренды земельных участков до проведения их кадастрового учета противоречит пункту 1 статьи 38 Земельного кодекса Российской Федерации.

По данным МПС России, по состоянию на 1 октября 2002 года в целом по сети на государственный кадастровый учет поставлено менее 30 % всех земельных участков.

43. Доходы, полученные от аренды федерального имущества, не отражались в доходах федерального бюджета. За 2001 год из общих доходов от аренды движимого и недвижимого имущества, полученных МПС России в сумме 2255,19 млн. рублей, в доходах федерального бюджета была отражена сумма 61,9 млн. рублей, или 2,7 процента. Из них 55,7 млн. рублей были направлены на цели дополнительного бюджетного финансирования учреждений МПС России.

При этом из федерального бюджета на финансирование конкретных объектов МПС России в составе Федеральной адресной инвестиционной программы в 2001 году было выделено 73,5 млн. рублей.

Предложения

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

2. Направить представление Министру путей сообщения Российской Федерации с приложением отчета.

3. Направить представление Министру имущественных отношений Российской Федерации с приложением отчета.

4. Отчет о результатах проверки направить в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. М. ИГНАТОВ