

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Государственный научно-исследовательский институт системного анализа
Счетной палаты Российской Федерации**

АНАЛИЗ ПРОЦЕССОВ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПЕРИОД 1993-2003 ГОДЫ

(экспертно-аналитическое мероприятие)

Москва – 2004

Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. – М.: Издательство «Олита», 2004.

ISBN 5-9574-0005-X

Предлагаемая аналитическая записка представляет собой результат экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты Российской Федерации, проведенного в соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год. В ней анализируются итоги приватизации в Российской Федерации за период 1993-2003 годы с учетом ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий и материалов, полученных от государственных органов Российской Федерации по запросам Счетной палаты Российской Федерации. На основании этого дается экспертная оценка результатов деятельности органов государственной власти в сфере приватизации государственной собственности в 1993-2003 гг., определяются причины и последствия выявленных отклонений и нарушений законности в процессе приватизации, предлагаются рекомендации по совершенствованию правовых и институциональных условий проведения приватизации на современном этапе.

Аналитическая записка утверждена решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 октября 2004 года № 34(404)).

Счетная палата Российской Федерации
© Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, 2004

ВВЕДЕНИЕ	3
1. АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРИВАТИЗАЦИИ	8
1.1. Законодательство периода массовой приватизации (1992-1994 гг.).....	11
1.2. Законодательство периода денежной приватизации (1994-1999 гг.).....	21
1.3. Законодательство периода совершенствования правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999-2003 гг.).....	25
1.4. Основные направления совершенствования правовой базы приватизации	32
2. АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ	38
2.1. Система приватизационных институтов в Российской Федерации	39
2.2. Нарушения законодательства органами исполнительной власти в процессе приватизации государственного имущества в 1993-2003 гг.....	49
2.2.1. <i>Превышение органами исполнительной власти своих полномочий в сфере распоряжения государственным имуществом</i>	49
2.2.2. <i>Неисполнение органами исполнительной власти своих обязанностей в сфере приватизации</i>	54
2.2.3. <i>Необоснованное занижение цены продаваемых государственных активов, притворность конкурсов, низкая результативность продаж</i>	58
2.2.4. <i>Отсутствие системы внешнего независимого контроля предприватизационной подготовки государственных активов и приватизационных сделок</i>	62
2.2.5. <i>Коррупция и неэффективность действий органов государственной власти по предупреждению криминализации экономики в ходе приватизации</i>	64
2.3. Анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти в сфере приватизации.....	68
3. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИТОГИ ПРИВАТИЗАЦИИ В 1993-2003 ГГ.	73
3.1. Состояние российской экономики в начале 1990-х годов.....	73
3.2. Основные итоги приватизации в 1993-2003 гг.	81
3.3. Итоги приватизации в важнейших секторах российской экономики	89
3.3.1. <i>Итоги приватизации в топливно-энергетическом комплексе</i>	90
3.3.2. <i>Итоги приватизации в оборонно-промышленном комплексе</i>	93
3.3.3. <i>Итоги приватизации предприятий транспорта и связи</i>	99
3.3.4. <i>Итоги приватизации предприятий лесопромышленного комплекса</i>	103
3.3.5. <i>Итоги приватизации предприятий, связанных с производством, добычей и переработкой драгоценных металлов и камней</i>	107
3.3.6. <i>Приватизация предприятий сельского хозяйства и земель лесного фонда</i>	108
3.3.7. <i>Проблема корпоративного управления как главный фактор, влияющий на эффективность экономики постприватизационного периода</i>	112
3.4. Анализ поступления в федеральный бюджет средств, полученных от приватизации государственного имущества	122
3.5. Состояние российской экономики в 2003 г.	128
4. СОЦИАЛЬНЫЕ ИТОГИ ПРИВАТИЗАЦИИ	134
4.1. Влияние итогов приватизации на социальное благополучие граждан	134
4.2. Изменение правового положения наемных работников на приватизированных предприятиях	138
4.3. Влияние приватизации на рынок труда.....	140
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	143
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	155

ВВЕДЕНИЕ

Основанием для проведения экспертно-аналитического мероприятия «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы» являются: статьи 2, 18, 21 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹, пункт 3.19 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год, решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 2004 г. № 3(373), пункт 7.2).

Предмет анализа: правовые основы и практика деятельности органов государственной власти по приватизации государственной собственности в 1993-2003 гг.

Цель экспертно-аналитического мероприятия: анализ процессов приватизации в Российской Федерации за период 1993-2003 годы с учетом ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий и на основании материалов, полученных от государственных органов Российской Федерации по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

Задачи экспертно-аналитического мероприятия: анализ деятельности органов государственной власти в сфере приватизации государственной собственности в 1993-2003 гг.; изучение причин и последствий выявленных отклонений и нарушений законности в процессе приватизации; разработка рекомендаций по совершенствованию правовых и институциональных условий проведения приватизации на современном этапе.

Осуществление экспертно-аналитических и контрольных мероприятий в сфере приватизации входит в компетенцию Счетной палаты Российской Федерации.

Согласно абзацу 3 статьи 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» определение эффективности и целесообразности использования федеральной собственности является одной из задач высшего органа внешнего финансового контроля страны. Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) на основании положений статьи 18 Федерального закона осуществляет также контроль за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных от распоряжения

¹ Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ, с изм., внесенными Федеральными законами от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ, от 24.12.2002 г. № 176-ФЗ).

государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи), а также от управления объектами федеральной собственности. Кроме того, в соответствии с требованиями абзаца 1 статьи 21 Федерального закона Счетная палата обязана систематически анализировать итоги проводимых контрольных мероприятий, обобщать и исследовать причины и последствия выявленных отклонений и нарушений.

Президент Российской Федерации В.В.Путин, выступая на V Конгрессе Европейской организации высших органов финансового контроля (далее – ЕВРОСАИ), особо подчеркнул: «Один из наших приоритетов – развитие действенной системы государственного финансового контроля. Ее важнейшая задача – повышение эффективности власти, в том числе за счет предоставления обществу объективной информации о качестве работы государственных институтов». Сказанное в полной мере относится к оценке качества работы институтов государства в такой политически, экономически и социально значимой сфере, как приватизация.

Участие Счетной палаты в осуществлении внешнего финансового контроля приватизационных мероприятий соответствует также современной международной практике, ориентированной на повышение прозрачности и подконтрольности деятельности органов государства в сфере формирования и расходования средств государственного бюджета – главного политического и финансового инструмента реализации социально-экономической политики страны.

Согласно международно-признанным стандартам, изложенным в документах и рекомендациях Международной организации высших органов финансового контроля (далее – ИНТОСАИ)², членом которой Счетная палата является с 1995 года, приватизация государственных активов должна быть открыта для внешнего независимого государственного аудита³.

Так, в частности, в Руководстве по стандартам аудита приватизации, принятом ИНТОСАИ в 1998 году, указывается, что анализ приватизационных сделок безусловно входит в полномочия высших органов финансового контроля (далее – ВОФК), поскольку продаваемые активы являются «общественным достоянием, а общественность нуждается в

² Международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) создана в 1953 году. В настоящее время ее участниками являются высшие органы финансового контроля 185 государств мира. Счетная палата Российской Федерации входит в различные постоянно действующие комитеты и рабочие группы ИНТОСАИ, в том числе – в Рабочую группу по аудиту приватизации.

³ См., например, Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation. – WGAP INTOSAI, 1998. - <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm>; Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. - Вашингтон, округ Колумбия: Международный валютный фонд, Управление по бюджетным вопросам, [2001].- 105 стр.; Российская Федерация: Оценка национальной системы финансовой отчетности. - Доклад Всемирного банка, 2001; и др.

независимых гарантиях того, что процесс приватизации произведен должным образом и что налогоплательщик получил правильную цену»⁴.

Кроме того, согласно международным стандартам и сложившейся практике, ВОФК должны не только осуществлять аудит эффективности действий органов государственной власти в сфере приватизации, но также участвовать в оперативном контроле (аудите) приватизационных мероприятий на всех этапах – от предпродажной оценки стоимости государственных активов до изучения результатов конкретных продаж и анализа полноты и своевременности выполнения новым собственником условий совершенной сделки⁵. Только таким образом – при наличии действенного внешнего финансового контроля приватизации – общество может получить гарантии, что продажи государственной собственности проведены в соответствии с законом, продаваемые государственные активы правильно оценены, а между участниками приватизационного конкурса действительно существовала честная конкуренция.

Структура отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия построена в соответствии со следующей логикой: **нормы** (анализ правовой базы приватизации) – **институты** (анализ институциональных основ приватизации) – **практика** (анализ процессов приватизации в различных сферах экономики) – **выводы и рекомендации**.

В связи с тем, что в Российской Федерации участие Счетной палаты в предварительном и текущем контроле процессов приватизации оказалось по объективным причинам ограничено⁶, основные результаты данного экспертно-аналитического мероприятия базируются на выводах, полученных в результате осуществления последующего контроля наиболее важных приватизационных сделок. Кроме того, **источниковую базу** для настоящей аналитической записки составили документы и материалы, полученные от государственных органов Российской Федерации по запросам Счетной палаты, данные государственной статистики, тематические научные исследования и отчеты Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, иные исследования.

⁴ См. Принцип 3 Руководства по стандартам аудита приватизации. - Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation. – WGAP INTOSAI, 1998. - <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm>

⁵ См. там же, Разделы 2-8.

⁶ Счетная палата Российской Федерации создана в 1995 г., тогда как спонтанная приватизация в России началась еще с конца 80-х годов. Кроме того, действующее законодательство фактически не содержит норм, регламентирующих участие органов внешнего финансового контроля в процессе приватизации, а сложившаяся практика осуществления приватизационных сделок продемонстрировала принципиальную неготовность органов исполнительной власти действовать в условиях реальной открытости, прозрачности и подконтрольности.

Выбор хронологических рамок экспертно-аналитического мероприятия – 1993-2003 гг. – связан с тем, что с принятием в 1993 году новой Конституции Российской Федерации началось формирование современной законодательной базы, отражающей глубокие изменения, происходящие во всех сферах государства и общества, в том числе – в экономике и в отношениях собственности. На протяжении 1993-2003 гг. правовые и институциональные основы приватизации претерпели неоднократные и существенные изменения, завершившиеся принятием в 2001 году нового Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Введение в действие новых приватизационных механизмов потребовало разработки целого ряда нормативных правовых актов, конкретизирующих положения Федерального закона. Эта работа была в основном завершена к 2003 году, с которого фактически начинается отсчет **нового, современного этапа приватизации** в Российской Федерации, основная цель которого – устранение негативных тенденций, сложившихся на предыдущих этапах реформ в этой сфере, и кардинальное повышение эффективности управления государственным имуществом в целом.

* * *

В современном мире процесс приватизации считается составной частью институциональных изменений, сопровождающих демократические реформы. Успехи Российской Федерации на пути построения демократического, правового, экономически развитого государства – равноправного партнера ведущих держав мира оцениваются на международной арене по целому комплексу индикаторов, среди которых важное место занимают показатели, связанные со становлением основ рыночной экономики, возникновением частной собственности и эффективных собственников.

Поскольку, как отмечалось выше, в компетенцию Счетной палаты входит контроль за эффективностью и целесообразностью использования федеральной собственности, анализ процессов приватизации в 1993-2003 гг. должен дать ответы прежде всего на следующие вопросы.

Было ли целесообразным принятие решения о массовой приватизации в начале 90-х годов?

Были ли действия органов государственной власти законными и эффективными?

Обеспечили ли органы государственной власти гарантии равенства прав и защиты законных интересов граждан в процессе приватизации?

Как показали результаты экспертно-аналитического мероприятия, решение о начале массовой российской приватизации в определенном смысле оказалось вынужденным. Однако начало реформ в сфере государственной собственности было недостаточно подготовлено с точки

зрения формирования должных правовых и институциональных условий. Недостатки законодательной базы, неразвитость приватизационных институтов и процедур, фактическое отсутствие внешнего контроля создали возможности для многочисленных нарушений законности в ходе реализации конкретных приватизационных мероприятий, а также стали причиной целого ряда негативных социально-экономических последствий.

Несмотря на то что в результате приватизации была решена задача изменения форм собственности (более 58,9% предприятий стали частными), сформировались новые рыночные институты (акционерные общества, рынок ценных бумаг, система институциональных инвесторов, банки, страховые компании), а сами приватизационные мероприятия прошли при относительно минимуме социальных конфликтов, многие стратегические цели приватизации достигнуты не были.

Анализ причин и последствий недостаточной эффективности действий органов исполнительной власти в достижении стратегических целей приватизации, а также исследование наиболее типичных фактов нарушения законности при проведении приватизационных сделок позволили Счетной палате разработать ряд конкретных рекомендаций, направленных на совершенствование правовых и институциональных основ приватизации, что является вкладом высшего органа финансового контроля страны в решение общей задачи по наведению порядка в сфере управления государственным имуществом.

1. АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРИВАТИЗАЦИИ

Исходя из положений Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»⁷, высший орган внешнего государственного финансового контроля должен оценивать результаты приватизационных сделок, прежде всего на предмет их соответствия действующему законодательству. Это требование соответствует международным стандартам, рекомендованным ИНТОСАИ в Руководстве по стандартам аудита приватизации (1998 г.). В частности, в пункте 9 Руководства указано, что органы внешнего государственного финансового контроля должны получить по итогам контрольных мероприятий ответы на три главных вопроса.

Проводилась ли приватизация в соответствии с действующим законодательством?

Правильно ли были оценены продавцом (т.е. государством) приватизируемые предприятия и активы?

Имел ли место при приватизации подлинный конкурс?⁸

Таким образом, анализ правовой базы, на основании которой в течение 1993-2003 годов осуществлялась передача в частные руки собственности Российской Федерации, чрезвычайно важен для последующей оценки конкретных результатов приватизации, а также определения эффективности, целесообразности и законности действий органов государственной власти по распоряжению федеральной собственностью.

Общий массив документов, очертивших правовые рамки для проведения приватизации государственной собственности в исследуемый период, превышает три тысячи актов.

Важнейшими из них являются три закона федерального уровня о приватизации – Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»⁹; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»¹⁰ и Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»), а также Государственная программа приватизации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря

⁷ См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ, с изм., внесенными Федеральными законами от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ).

⁸ См.: Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation, 1998. - <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm>

⁹ Утратил силу.

¹⁰ Утратил силу.

1993 г. № 2284¹¹ и иные указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты федерального органа исполнительной власти по управлению федеральным имуществом, издаваемые в рамках его компетенции.

Кроме того, нормы, регулирующие различные содержательные и процедурные вопросы приватизации государственной собственности, содержатся более чем в 60 федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

Важное значение для развития и совершенствования правовой базы приватизации имели также решения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹² и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации¹³.

¹¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (с изменениями от 14 марта 1996 г., 6 октября 1997 г., 25 июля, 1 августа 2000 г., 23 июля 2001 г., 3 апреля 2002 г., 26 марта, 8 августа, 19 ноября 2003 г.) и Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (с изменениями от 2 апреля 1997 г., 25 января 1998 г., 26 марта, 25 ноября 2003 г.). Указом Президента Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № 370 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 был частично отменен, в Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1994 г. № 1535 внесены существенные изменения.

¹² Например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 1517-П ГД «О ходе приватизации в Российской Федерации и допущенных нарушениях законодательства Российской Федерации при ее осуществлении».

¹³ См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2000 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 1999 г. № 64-О «По делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» и др.

В становлении российского приватизационного законодательства можно выделить несколько этапов в соответствии со сменой различных моделей осуществления приватизации органами государственной власти в исследуемый период.

Первый этап – законодательство периода массовой (т.н. «ваучерной») приватизации (1992-1994 гг.).

Предваряют этот этап законодательные акты по приватизации, принятые Верховным Советом РСФСР еще летом 1991 года. Однако практическая реализация положений этих законов началась лишь в 1992 году.

Основной массив документов этого периода составили Указы Президента Российской Федерации, в том числе от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»; от 29 января 1992 г. № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»; от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»; от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации»; от 24 декабря 1993 г. «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» и др.

Второй этап – законодательство периода денежной приватизации (1994-1999 гг.).

Базовым документом для начала денежной приватизации стал Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года». Однако важнейшим нормативным правовым актом этого периода является Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации».

Третий этап – совершенствование правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999-2003 гг.).

Важнейшим нормативным правовым актом этого этапа является Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», а также принятые во исполнение его требований акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации 2002-2003 гг.

1.1. Законодательство периода массовой приватизации (1992-1994 гг.)

Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» (далее – Закон о приватизации 1991 года), с которого следует вести отсчет российской приватизации, определял перечень и компетенцию государственных органов, уполномоченных проводить приватизацию, регламентировал порядок и способы проведения приватизации государственных и муниципальных предприятий, закреплял льготы работникам предприятий. Закон предусматривал **пять способов** приватизации государственной собственности: продажа предприятия по конкурсу, на аукционе, продажа долей (акций) в капитале предприятия, выкуп арендованного имущества, преобразование предприятия в акционерное общество. В соответствии со статьей 3 Закона Государственная программа приватизации, утверждаемая высшим законодательным органом, устанавливала цели, приоритеты и ограничения при проведении приватизации.

Одновременно в целях упорядочения процесса приватизации и исключения злоупотреблений в ходе приватизации был принят Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР», который предусматривал открытие для каждого гражданина Российской Федерации именных приватизационных счетов, зачисления на них средств, поступающих от государства для их дальнейшего использования исключительно для оплаты выкупаемого у государства приватизируемого имущества. Закон не предоставлял гражданам права продажи средств с приватизационных вкладов другим лицам, допускался лишь переход права на использование именных приватизационных вкладов в порядке наследования и завещания. Данный закон не был реализован, поскольку в итоге возобладала **«ваучерная» модель** массовой приватизации¹⁴.

Как уже указывалось выше, на практике приватизация в России началась с вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвердившего Основные положения Государственной программы приватизации на 1992 год. В развитие этого акта был принят Указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», утвердивший ряд документов, фактически создававших механизм массовой приватизации и урегулировавших основные процедурные вопросы реализации приватизационных мероприятий¹⁵.

¹⁴ Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2288, пункт 20, указанный Закон был признан недействующим и не подлежащим применению.

¹⁵ Временное положение о порядке подачи, оформления и принятия к рассмотрению заявки на приватизацию государственного, муниципального предприятия в Российской Федерации; Временные методические указания по оценке стоимости объектов приватизации; Временное положение о преобразовании государственных и муниципальных предприятий в

Оценивая указы Президента Российской Федерации в качестве источника норм законодательства о приватизации, нужно иметь в виду, что согласно п. 3 Постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» в период до 1 декабря 1992 г. указы Президента Российской Федерации имели по существу силу законодательного акта. А в период с 21 сентября по 24 декабря 1993 года законодательное регулирование в Российской Федерации осуществлялось исключительно в форме указов Президента Российской Федерации¹⁶.

В соответствии с требованиями Закона о приватизации 1991 года Постановлением Верховного Совета Российской Федерации 11 июня 1992 г. № 2980-1 была утверждена Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год¹⁷. Государственная программа приватизации на 1992 год содержала конкретный механизм приватизации государственных и муниципальных предприятий и предоставляла трудовым коллективам значительные льготы в процессе акционирования предприятий.

Так, согласно пункту 5.4. Государственной программы приватизации, при продаже акций акционерных обществ открытого типа, созданных путем преобразования государственных и муниципальных предприятий (в том числе ранее преобразованных в акционерные общества закрытого типа), по предложению трудового коллектива предприятия мог применяться один из трех вариантов льгот.

Вариант 1. До 25% именных привилегированных (неголосующих) акций (но в общей сумме не более 20 установленных законодательством Российской Федерации минимальных размеров месячной оплаты труда (далее – МРОТ) в расчете на одного работника) безвозмездно единовременно передавались всем членам трудового коллектива приватизируемого предприятия; до 10% обыкновенных акций продавались по подписке членам трудового коллектива со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки до трех лет; должностные лица администрации имели право приобрести до 5% обыкновенных акций по их номинальной стоимости, но не более 2000 МРОТ в расчете на одного работника.

открытые акционерные общества; Временное положение о приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на аукционе; Временное положение о приватизации государственных и муниципальных предприятий по конкурсу; Временное положение о порядке использования в 1992 году при приватизации средств фондов экономического стимулирования и прибыли государственных и муниципальных предприятий; Временное положение о работе комиссий по приватизации.

¹⁶ На основании Указа Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» правовое регулирование в пределах, отнесенных к компетенции Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, осуществлялось путем принятия указов Президента Российской Федерации.

¹⁷ Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» (утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 2980-1) // Российская газета. 9 июля 1992 г. № 156.

Вариант 2. Всем членам трудового коллектива приватизируемого предприятия предоставлялось право приобретения обыкновенных (голосующих) акций, составляющих до 51% от величины уставного капитала. Безвозмездная передача акций не предусматривалась.

Вариант 3. Если группа работников предприятия брала на себя ответственность за выполнение плана приватизации предприятия, недопущение его банкротства и получала согласие общего собрания трудового коллектива на заключение соответствующего договора на срок не более года, то членам такой группы предоставлялось право (опцион) на приобретение по истечении указанного срока и при выполнении условий упомянутого договора 20% обыкновенных акций предприятия по их номинальной стоимости. В случае невыполнения группой условий договора право (опцион) утрачивалось и акции поступали в продажу в установленном порядке. На период действия договора указанной группе передавалось право на голосование 20% акций, принадлежащих соответствующему фонду имущества. При данном варианте всем работникам предприятия (включая членов группы) продавались обыкновенные акции, составляющие 20% величины уставного капитала, но на сумму не более 20 МРОТ в расчете на одного работника, со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки на три года.

Во всех вариантах 10% средств, поступивших от продажи акций (за исключением акций, продаваемых членам трудового коллектива приватизируемого предприятия), должны были зачисляться на личные лицевые счета приватизации его работников. Правовой основой для «ваучерной» приватизации были также Указы Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации», от 14 октября 1992 г. № 1229 «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации» и от 6 октября 1993 г. № 1591 «О продлении срока действия приватизационных чеков выпуска 1992 года», которые предусматривали наряду с оплатой в денежной форме использование до 1 июля 1994 года приватизационных чеков в качестве средств оплаты при приобретении объектов приватизации.

Массовая приватизация предприятий в России была начата на основании Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества», утвердившего положение о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа и типовой устав акционерного общества открытого типа. В соответствии с Указом преобразованию в акционерные общества открытого типа до 1 ноября 1992 года в обязательном порядке подлежали средние и крупные государственные предприятия, что свидетельствовало о переходе от «малой» приватизации объектов торговли,

общественного питания и бытового обслуживания к масштабной приватизации промышленных предприятий.

Отраслевые особенности приватизации предприятий были урегулированы отдельными указами Президента Российской Федерации и (или) постановлениями Правительства Российской Федерации.

Так, например, в целях создания необходимой правовой базы для приватизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса было принято постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса»¹⁸. Приватизация предприятий лесопромышленного комплекса происходила на основании Постановления Совета Министров Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. № 1311 «Об учреждении лесопромышленных холдинговых компаний» с учреждением холдинговых компаний и внесением в их уставный капитал всех акций этих предприятий, за исключением предназначенных для размещения среди их работников.

Непосредственному формированию в крупных масштабах смешанной формы собственности в российской экономике с участием государственного и частного капитала способствовало принятие в 1992–1993 годах решений по особенностям приватизации и акционирования базовых предприятий отраслей российской промышленности, которые в соответствии с Государственной программой приватизации могли быть приватизированы только по решению федеральных органов исполнительной власти. В частности, такие решения были приняты в отношении приватизации государственного концерна «Газпром», предприятий электроэнергетики, нефтедобычи, нефтепереработки и нефтепродуктообеспечения, связи, угольной промышленности, предприятий, находящихся в ведении Министерства по атомной энергии Российской Федерации¹⁹ и др.

¹⁸ Указанным Постановлением были утверждены: положение о реорганизации колхозов, совхозов и приватизации государственных предприятий агропромышленного комплекса; положение о приватизации предприятий по первичной переработке сельскохозяйственной продукции, рыбы, морепродуктов и предприятий по производственно-техническому обслуживанию и материально-техническому обеспечению АПК; положение о реорганизации и приватизации государственно-кооперативных (кооперативно-государственных) предприятий агропромышленного комплекса.

¹⁹ См. Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. № 923 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации», Указ Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1333 «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром», Указ Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1559 «О преобразовании в акционерные общества и приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1993 г. № 138 «Об учреждении Российского акционерного общества «Газпром», Указ Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения», постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 1003 «О

Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» была утверждена следующая (фактически третья по счету) программа приватизации.

Программа учитывала накопленный опыт в области приватизации главным образом средних и крупных предприятий, содержала ряд совершенно новых положений, в частности, о защите в судебном порядке прав частных собственников, акционеров.

Анализ нормативной правовой базы, сформировавшейся в период массовой приватизации, показывает, что формализация отношений собственности, урегулирование процедур передачи государственной собственности в частные руки, введение в юридические рамки практики спонтанной приватизации предприятий, начатой еще с конца 80-х годов, серьезно отставали от стремительных процессов «первоначального накопления» российского капитала. Как в обществе, так и в органах власти отсутствовал реальный консенсус в отношении выбора приватизационной модели, а также методов и процедур ее реализации. Поэтому законодательство периода 1992-1994 гг. объективно носило внутренне противоречивый, компромиссный характер, а приватизационная практика не соответствовала декларируемой идеологии (формирование «эффективного» собственника, повышение эффективности деятельности предприятий и создание социально ориентированной рыночной экономики, привлечение иностранных инвестиций и т.п.).

По оценкам ведущих экономистов, на этом этапе «практика победила идеологию. Формальные права собственности стали лишь ширмой для легализации «выедания» активов и ресурсов предприятий»²⁰.

Среди серьезных недостатков законодательства 1992-1994 годов можно выделить, в частности, следующие.

В основу приватизационных мероприятий были заложены задания в относительных и расчетных показателях по приватизации государственных предприятий. Это свидетельствовало о том, что приватизация не была основана на объективном, дифференцированном и индивидуальном подходе к выбору объектов приватизации в зависимости от их прибыльности (ликвидности) в целях повышения эффективности их деятельности. В

приватизации предприятий связи», Указ Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. № 1702 «О преобразовании в акционерные общества и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности», Указ Президента Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 446 «Об особенностях приватизации предприятий, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по атомной энергии, и управления ими в условиях развития рыночной экономики».

²⁰ См., например: Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов. – М., 2001, с.24 (работа выполнена под эгидой Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований - Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Институт экономики переходного периода, Рабочий центр экономических реформ, Канадское агентство по международному развитию и др.).

принимаемых нормативных правовых актах приватизационные мероприятия не увязывались с задачами повышения эффективности производства и наращивания объемов продукции. При этом законодательно не определялись единые социально-экономические, финансовые или иные условия для вовлечения различных предприятий в процесс приватизации.

Законодательно не были обеспечены равные права и возможности по участию в приватизации всех слоев российского общества, и не соблюдался принцип социальной справедливости. Трудовым коллективам предприятий предоставлялись широкие льготы при приобретении имущества (акций) приватизируемых предприятий, при этом другие российские граждане, непосредственно не связанные с производством (здравоохранение, наука, образование, социальная сфера, государственное управление и т.д.), были фактически отстранены от приватизации и лишены права на соответствующую часть национального богатства.

В нормативных правовых актах не были установлены обязательные условия и требования для приватизируемых предприятий, в частности, по сохранению профиля деятельности, созданию необходимых условий для развития производственной базы, сохранения технологических связей, решению социальных проблем, охране окружающей среды, сохранению или дополнительному созданию рабочих мест и т.д.²¹

Не определялся порядок приватизации предприятий как единых имущественных комплексов, состоящих из производственных фондов, земельных участков, зданий, сооружений, объектов инфраструктуры, объектов незавершенного строительства. Не был определен принцип адекватной возмездности при отчуждении государственного имущества, не устанавливались требования по проведению независимой оценки стоимости приватизируемого имущества, не был предусмотрен выпуск ценных бумаг на международных фондовых рынках в целях привлечения иностранных инвесторов.

В Законе о приватизации 1991 года, других нормативных правовых актах не был урегулирован порядок возмещения ущерба государству, причиненный в результате приватизации, и не была установлена ответственность должностных лиц органов государственной власти и руководителей предприятий за незаконные действия в ходе приватизации: приватизацию «запрещенных» предприятий или объектов без соответствующего решения Правительства Российской Федерации или Госкомимущества России, занижение стоимости приватизируемого имущества в результате сговора, несвоевременную оплату уставного капитала приватизируемого предприятия и перечисление средств от приватизации в бюджеты и т.д. На начальном этапе приватизации не была

²¹ В соответствии с п. 5.6.1 Государственной программы приватизации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284) вводились обязательные условия по сохранению профиля деятельности при продаже на коммерческом конкурсе только объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

наработана судебная практика по применению старых норм законодательства к новым экономическим отношениям, порожденным приватизацией.

Из-за отсутствия законодательной базы в сфере деприватизации не были определены процедуры возвращения в государственную собственность предприятий и отдельных объектов, приватизация которых была осуществлена с нарушением законодательства.

В 1992 – 1993 годах не были установлены ограничения в допуске иностранных инвесторов к приватизации стратегически важных объектов. Ограничения распространялись на предприятия топливно-энергетического комплекса, по добыче и переработке руд, драгоценных и полудрагоценных камней, драгоценных металлов, радиоактивных и редкоземельных элементов²². Это способствовало установлению контроля со стороны иностранных лиц над стратегически важными и экономически значимыми предприятиями оборонного комплекса²³ и сопряженными с ними предприятиями научно-технической сферы, машиностроения, металлургии, химической промышленности.

Законодательно не были определены полномочия и ответственность Правительства Российской Федерации за реализацию Государственной программы приватизации. В нарушение Закона Российской Федерации от 3 июля 1991 г. № 1531-I Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации была утверждена не законом, а Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284.

Как показали экспертные оценки Счетной палаты и практика ее контрольной деятельности, существенные недостатки правовой базы начального этапа приватизации давали возможность (или становились причиной) для серьезных злоупотреблений и финансовых нарушений в ходе приватизационных мероприятий.

Так, например, Правительство Российской Федерации в нарушение пункта 5.7 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации²⁴ в течение всего периода массовой приватизации не утвердило Положение о проведении инвестиционных конкурсов (торгов), вследствие чего значительная доля

²² Решение о допуске иностранных инвесторов к участию в приватизации принимается Правительством Российской Федерации или правительствами республик в составе Российской Федерации - см. пункт 8.1 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, утвержденной постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 2980-1.

²³ Ограничения в допуске иностранных инвесторов к участию в приватизации объектов и предприятий оборонной промышленности, у которых оборонный заказ составляет более 30 процентов общего объема выпуска продукции, были введены в конце 1993 года с принятием Государственной программы приватизации - см. п. 10 Государственной Программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284).

²⁴ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284.

приватизируемого имущества, в том числе акции акционерного общества «Авиакомпания «Внуковские авиалинии», были проданы в условиях почти правового вакуума и бесконтрольности.

Утвержденное Госкомимуществом России в 1994 году Положение об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий²⁵, изобиловало множеством правовых противоречий и упущений и не содержало правового механизма реализации итогов инвестиционного конкурса. В частности, в соответствии с этим Положением переход права собственности на акции от продавца (Российского фонда федерального имущества – далее РФФИ) к победителю инвестиционного конкурса осуществлялся с момента оплаты номинальной стоимости пакета акций независимо от осуществления инвестиций, чем были созданы условия для неисполнения инвестиционных обязательств²⁶.

Ускоренная модель приватизации негативно проявилась прежде всего в формировании процедуры принятия решений по приватизации предприятий по перечню раздела 2.2 Государственной программы приватизации. Территориальным агентствам Госкомимущества России было предоставлено право самостоятельно осуществлять приватизацию предприятия, если в месячный срок с момента поступления материалов в Госкомимущество России Правительством Российской Федерации не было принято решение о разрешении или запрете приватизации²⁷ (если в двухнедельный срок Правительство Российской Федерации не принимает мотивированного решения о запрещении приватизации, план приватизации считается утвержденным, а предприятие – подлежащим приватизации²⁸).

В условиях безответственности должностных лиц Госкомимущества России (зачастую дела направлялись в Правительство Российской Федерации через 2-4 месяца после их поступления в Комитет²⁹) эти нормы позволяли

²⁵ Утверждено распоряжением Госкомимущества России от 15 февраля 1994 г. № 342-р и зарегистрировано в Минюсте России 14 марта 1994 года.

²⁶ Отчет о результатах проверки законности и эффективности приватизации и финансово-хозяйственной деятельности в открытом акционерном обществе «Авиакомпания «Внуковские авиалинии» (ОАО «Авиакомпания «Внуковские авиалинии») от 9 марта 2000 г. (Приложение к письму Счетной палаты Российской Федерации № 01-327/04 от 4 апреля 2000 г.).

²⁷ См. п. 4 распоряжения Госкомимущества России от 15 февраля 1993 г. № 275-р «О порядке принятия территориальными органами Госкомимущества России решений о приватизации предприятий, относящихся к федеральной собственности».

²⁸ См. п. 7 раздела 1 Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа (утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»).

²⁹ Например, дело АО «Рыбинские моторы» поступило в Госкомимущество России 23 октября 1992 г., № 20166, направлено в Правительство Российской Федерации 2 апреля 1993 г. № ПМ – 7/2208, дело АО «Сатурн» им. А.М. Люльки поступило в Госкомимущество России 15 октября 1992 г., № 18946, направлено в Правительство Российской Федерации 14 января 1993 г., № ПМ – 7/236.

территориальным агентствам без решений Правительства Российской Федерации и заключений отраслевых министерств (ведомств) приватизировать предприятия федеральной собственности, в том числе относящиеся к оборонно-промышленному комплексу.

Так, например, без решений Правительства Российской Федерации и без заключений Госкомоборонпрома России территориальными агентствами были приватизированы Смоленский авиационный завод, Рыбинский моторостроительный завод, Рыбинский КБ моторостроения, Самарское госпредприятие «Старт», Уфимское моторостроительное производственное объединение, Уралмашзавод, ЛНПО «Пролетарский завод», производственное объединение «Знамя Октября», ЦНИИ «Румб», Балтийский завод и многие другие предприятия оборонной промышленности.

Госкомимущество России в большинстве случаев не регистрировал нормативные акты межведомственного характера в Министерстве юстиции Российской Федерации³⁰, и эти акты в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации» не влекли за собой правовых последствий как не вступившие в силу и не могли служить законным основанием для регулирования соответствующих отношений. Это, с одной стороны, ставило под сомнение правомерность вполне законных сделок, а с другой – позволяло органам в сфере приватизации действовать неправомерно и нарушать положения этих же нормативных актов, ссылаясь на их незаконность. В частности, КУГИ г. Находки в нарушение установленного порядка не закрепил 20% акций ОАО «Нефтепорт» в государственной собственности, ссылаясь на то, что распоряжение Госкомимущества России от 4 ноября 1992 г. № 700-р на момент принятия плана приватизации не было зарегистрировано в Минюсте России – в дальнейшем эти действия были признаны арбитражным судом правомерными.

При анализе законодательной базы начального этапа приватизации необходимо также учитывать тот факт, что разгосударствление собственности является лишь одной из составных частей более общего

³⁰ Например, распоряжения от 31 октября 1994 г. № 2573-р «Об утверждении Положения о комиссии по внесению изменений в планы приватизации», от 20 апреля 1994 г. № 859-р «Об утверждении Положения о депозитариях», от 18 апреля 1994 г. № 840-р «Об утверждении Положения о реестре акционеров акционерного общества», от 21 апреля 1994 г. № 890-р «Об утверждении Временного положения о согласованных залоговых сделках», от 5 апреля 1994 г. № 718-р «Об особенностях приватизации предприятий по закупкам, первичной переработке и хранению зерна и производству хлебопродуктов», от 22 июля 1994 г. 1981-р «О порядке рассмотрения дел по приватизации неплатежеспособных предприятий», от 10 октября 1995 г. № 1458-р «Положение о порядке проведения аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии в целях обеспечения поступления в федеральный бюджет на 1995 год средств от использования принадлежащего государству имущества» и другие.

процесса трансформации отношений собственности. Не менее важной задачей является обеспечение гарантий экономической реализации новых форм собственности, которая невозможна без наличия соответствующих правовых и институциональных условий. Фактически приватизированные предприятия в начале 90-х годов были обречены на неэффективность, поскольку отсутствовали механизмы реализации новых форм собственности: не были приняты законы об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг, оказались не созданы эффективная банковская система и страховой рынок и т.д. Кроме того, следует также отметить, что массовая приватизация в Российской Федерации произошла в период, когда отсутствовали не только какие-либо органы внешнего финансового контроля, но и сами представления о необходимости вовлечения независимых контрольных институтов в приватизационные процессы. Недостаток контроля привел к серьезным нарушениям не только приватизационных процедур, но также прав граждан – простых акционеров.

Возможно, итоги «ваучерной» приватизации были бы несколько иными, если бы в нашей стране был использован зарубежный опыт участия высших органов финансового контроля в проведении массовой приватизации. Однако, как известно, история не знает сослагательного наклонения.

Тем не менее видится целесообразным указать, что существующие международные стандарты аудита приватизации предполагают не только возможность, но и обязательность привлечения высших органов финансового контроля к контролю за ходом массовой приватизации.

Так, например, согласно принципам, изложенным в Руководстве по стандартам аудита приватизации, ВОФК должны контролировать процесс обучения широкой общественности новым знаниям и практическим навыкам, связанным с участием граждан в массовой приватизации. В частности, контрольные органы должны внимательно оценивать эффективность просветительских кампаний, проводимых государством, оценивать механизмы, используемые для распространения ключевой информации о предприятиях, продаваемых на основании программы массовой приватизации. При этом ВОФК должны убедиться, что уровень знаний граждан и качество подаваемой им информации являются достаточными для того, чтобы потенциальные «массовые инвесторы» могли принять взвешенное решение (Раздел 5, Принцип 24)³¹.

Кроме того, международные стандарты требуют, чтобы ВОФК уделяли особое внимание контролю за действиями посредников (брокеров, дилеров, инвестиционных фондов, трастов и пр.) в условиях массовой приватизации.

Согласно Принципу 25 ВОФК должны контролировать юридические и процедурные рамки, в которых действуют посредники, и убедиться в эффективности правового регулирования в этой сфере. ИНТОСАИ

³¹ См.: Guideline 24 - Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation, 1998. - <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm>

специально разъясняет, что формирование рынка посредников, включая инвестиционные фонды, трасты и сеть брокеров и дилеров, является обычным следствием массовой приватизации. Причем посредниками становятся как те, кто имеет реальное представление о рыночных механизмах, так и те, кто просто выдает себя за специалиста.

«Поскольку инвесторы могут иметь недостаточно знаний о своих правах как непосредственных акционеров, они могут получить также ложное представление о своих правах, имея дело с посредниками. Такого рода факты можно увидеть на примере широко распространенных схем «финансовых пирамид» в большом числе стран. Итогом таких схем становятся не только суровые экономические потери, но также политические и социальные волнения, которые могут обернуться насилием в обществе. Для того чтобы защитить общество, государство должно установить законодательные рамки с тем, чтобы управлять как процессом возникновения, так и деятельностью подобного рода посредников». При этом ВОФК должны контролировать, насколько полно действующая правовая база устанавливает механизмы ответственности посредников за совершенные ими злоупотребления и нарушения прав граждан – участников массовой приватизации³².

1.2. Законодательство периода денежной приватизации (1994-1999 гг.)

Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» свидетельствовал о переходе от «ваучерного» к денежному этапу приватизации и определял особенности приватизации в период денежной приватизации.

Формально введение новой приватизационной модели было связано с острой необходимостью решения двух задач – пополнения федерального бюджета и привлечения инвестиций для реструктурирования предприятий. Лозунг о привлечении инвестиций был чем-то вроде попытки хотя бы частично компенсировать предприятиям по сути внеэкономические методы продаж на предыдущем этапе.

На практике задача максимального увеличения доходов федерального бюджета стала основной, что привело, в частности, к таким неоднозначным решениям, как проведение залоговых аукционов.

По мнению экспертов, несмотря на очевидные нарушения, допущенные в ходе проведения ряда залоговых аукционов (например, случаи, когда конкурс фактически отсутствовал, а аукцион был формой завуалированного самовыкупа акций), правовые возможности для опротестования сделок могут быть ограничены наличием ряда судебных решений, подтверждающих

³² См.: Guideline 25 - Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation, 1998. - <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm>

законность результатов некоторых из проведенных аукционов. Такое положение дел еще раз подтверждает вывод о несовершенстве, неполноте и противоречивости правовой базы приватизации³³.

К середине 90-х годов со всей остротой встал вопрос о необходимости принятия нового закона о приватизации, а также о создании механизмов внешнего контроля за ходом приватизации. Важную роль в решении этих задач сыграла Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, которая, в частности, создала Комиссию по анализу итогов приватизации в 1992-1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты³⁴, инициировала серию широкомасштабных обсуждений результатов приватизации начала 90-х годов и приняла ряд значимых постановлений³⁵.

Одним из элементов формирования системы реального контроля за ходом приватизации стало принятие в 1995 году Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», наделившего этот конституционный орган правом оценивать законность, эффективность и целесообразность действий органов исполнительной власти в сфере распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи)³⁶.

Кроме того, в Федеральный закон от 16 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» была включена норма, устанавливающая обязательное привлечение государственного финансового контрольного органа к определению рыночной стоимости имущества в случае, если владельцем акций общества являются государство и (или) муниципальное образование (абзац 3 части 3 статьи 77).

Однако на практике не были созданы конкретные правовые и институциональные инструменты, которые позволили бы реально включить контур внешнего государственного контроля в процесс приватизации.

Новый Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (далее – Закон о приватизации 1997 года) значительно улучшал правовое регулирование отношений по приватизации и содержал ряд новаций.

Закон о приватизации 1997 года частично восполнил пробелы законодательства о приватизации, ввел новые способы приватизации государственного и муниципального имущества, существенно изменил

³³ Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов. – С.27.

³⁴ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 марта 1996 года № 130-П ГД.

³⁵ Например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 1997 года № 1517-П ГД «О ходе приватизации в Российской Федерации и допущенных нарушениях законодательства Российской Федерации при ее осуществлении».

³⁶ См. Статья 18 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

форму проведения конкурсов: инвестиционный конкурс был упразднен, а переход права собственности на проданное на коммерческом конкурсе имущество стал возможен только после выполнения победителем инвестиционных и (или) социальных условий в отношении объекта приватизации.

В Законе о приватизации 1997 года акцент был перенесен с приватизации предприятий на государственное имущество – имущественные доли государства в акционерных обществах. Законом устанавливались приоритеты в осуществлении приватизации, ограничения при ее проведении, порядок отчуждения государственного имущества в собственность физических и юридических лиц. Статья 4 Закона предусматривала, что Программа приватизации, в частности, должна содержать прогнозный перечень государственных унитарных предприятий, которые подлежали преобразованию в открытые акционерные общества, а также прогнозный перечень открытых акционерных обществ, акции которых предполагалось продать. В Программе приватизации должны были определяться начальная цена объекта приватизации, порядок внесения государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ, порядок приобретения арендатором имущества унитарного предприятия и определения его стоимости, распределения денежных средств, полученных в процессе приватизации, предоставления рассрочки при оплате государственного имущества.

Законодательно предусматривались механизмы защиты прав собственника и инвестора, обеспечения социальных гарантий работникам открытых акционерных обществ, созданных посредством преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий (статьи 27, 29). Кроме того, в Законе содержалась норма (статья 31), позволяющая оценивать ранее совершенные сделки приватизации государственного и муниципального имущества и признавать их ничтожными с момента их заключения, если они не содержали стоимостной оценки приватизированного имущества.

В соответствии с Законом о приватизации 1997 года Правительство Российской Федерации ежегодно одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год обязано было представлять в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Программу приватизации.

Вместе с тем необходимо отметить, что вопреки требованиям Закона о приватизации 1997 года Государственной Думой так и не была принята Государственная программа приватизации. На деле это означало, что Закон о приватизации 1997 года по существу не действовал, а приватизация осуществлялась на базе Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации³⁷ и

³⁷ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в

Основных положений Государственной программы приватизации после 1 июля 1994 года³⁸ в части, не противоречащей закону.

Анализ нормативной правовой базы в период денежной приватизации позволяет сделать выводы о том, что, несмотря на существенные положительные сдвиги, законодательство, как и в предыдущие годы, имело целый ряд недостатков.

В частности, не была обеспечена полноценная и непротиворечивая правовая основа для приватизации объектов государственной собственности по рыночной цене без занижения ее реальной стоимости. Не был создан механизм запрещения и ограничения участия иностранного капитала и резидентов Российской Федерации, имеющих в качестве выгодоприобретателей иностранных юридических и физических лиц, в приватизации объектов стратегического характера. Не был определен порядок расторжения сделок приватизации и возмещения ущерба в связи с невыполнением покупателем объекта приватизации инвестиционных условий, сделок, совершенных без стоимостной оценки или без оплаты объекта приватизации.

Кроме того, в нарушение статьи 3 Закона Российской Федерации от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (Государственная программа приватизации утверждается высшим законодательным органом), статьи 217 Гражданского кодекса Российской Федерации (имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано в собственность граждан и юридических лиц только в порядке, предусмотренном законами о приватизации), а также статьи 4 Федерального закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (Государственная программа приватизации утверждается Государственной Думой), приватизация государственной собственности по-прежнему осуществлялась на основании программы приватизации, утвержденной указами Президента Российской Федерации.

Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 1. – Ст. 2.

³⁸ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. – Ст. 1478.

1.3. Законодательство периода совершенствования правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999-2003 гг.)

В сентябре 1999 г. Правительством Российской Федерации был принят программный документ нового периода приватизации – Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (далее – Концепция)³⁹.

В этом документе дана общая оценка итогам предыдущих этапов приватизации с точки зрения их соответствия первоначально продекларированным целям и задачам. В частности, было отмечено следующее:

«Несмотря на то что в результате массовой приватизации 58,9 процента предприятий стали частными, ряд поставленных целей не был достигнут:

- не сформирован широкий слой эффективных частных собственников;
- структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективной деятельности предприятий;
- привлеченных в процессе приватизации инвестиций явно недостаточно для производственного, технологического и социального развития предприятий;
- в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках» (часть 1 раздела II Концепции)⁴⁰.

По мнению Правительства Российской Федерации, принятие Концепции, а на ее основе – изменение приоритетов государственной политики в области приватизации, разработка и реализация новых подходов к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом, должно в результате привести к устранению негативных тенденций, сложившихся на предыдущих этапах реформ в этой сфере.

Целью государственной политики в области приватизации в соответствии с новой Концепцией должно стать кардинальное повышение эффективности функционирования российских предприятий и народно-хозяйственного комплекса в целом.

Среди других новаций, изложенных в Концепции, – дифференцированный подход к приватизации предприятий в зависимости от их ликвидности, расширение инструментария приватизации; принятие приватизационных решений на основе представленных потенциальными инвесторами долгосрочных планов развития предприятий и заключение договоров, детально регламентирующих взятые инвестором на себя обязательства; проведение коммерческих конкурсов с социальными

³⁹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации».

⁴⁰ Там же.

условиями; определение целесообразности создания вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на основе доверительного управления, и др.⁴¹

Специальный раздел Концепции посвящен разъяснению целей, содержания и методов осуществления государственного контроля за ходом проведения приватизации и постприватизационным развитием предприятий (см. часть 4 Раздела II Концепции). Однако в документе не указывается, какие именно органы должны осуществлять государственный контроль за ходом приватизации, не различаются принципиальные особенности внешнего и внутреннего контроля.

Несмотря на некоторые пробелы, правительственная Концепция 1999 года фактически сформулировала основные требования к новому законодательству о приватизации, в соответствии с которыми и был принят новый Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации 2001 года)⁴².

Новый Федеральный закон позволил уйти от субъективного подхода при выборе способа приватизации, установил в полном объеме права участников и порядок проведения приватизационных процедур без отсылочных норм, определил ограничения для отдельных категорий физических и юридических лиц, привел конечный перечень документов, которые предоставляются покупателем для приобретения имущества. Данный закон придал приватизации плановый характер, расширил инструментарий приватизации, обеспечил прозрачность приватизации, подробно описал подготовку к приватизации государственных и муниципальных предприятий.

В Законе о приватизации 2001 года впервые сформулированы основные принципы приватизации (равенство покупателей государственного и муниципального имущества, открытость деятельности органов государственной власти, отчуждение государственного имущества в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе)⁴³, а также перечисляются десять способов приватизации государственного имущества, применяемых в зависимости от размеров предприятия, ликвидности или результатов первичных продаж.

В соответствии со статьей 6 Закона о приватизации 2001 года ведущую роль в процессе приватизации теперь осуществляет Правительство Российской Федерации, которое для реализации единой государственной политики в сфере приватизации обязано представлять Президенту Российской Федерации для утверждения предложения по формированию

⁴¹ Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов. – С.33.

⁴² Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» вступил в силу с 26 апреля 2002 года.

⁴³ См.: статья 2 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

перечня стратегических предприятий и акционерных обществ и внесению в указанный перечень изменений, касающихся состава федеральных государственных унитарных предприятий и акционерных обществ из числа стратегических предприятий, в том числе для последующей приватизации предприятий и акций указанных акционерных обществ.

Правительство Российской Федерации также должно ежегодно утверждать прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на соответствующий год и представлять в Государственную Думу отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год. Кроме того, в полномочия Правительства Российской Федерации согласно Закону о приватизации 2001 г. входят издание нормативных правовых актов по вопросам приватизации, руководство работой федеральных органов исполнительной власти по вопросам приватизации федерального имущества, осуществление контроля за приватизацией федерального имущества, принятие решений об условиях приватизации федерального имущества, осуществление иных предусмотренных законом полномочий.

В соответствии с Законом о приватизации 2001 года прогнозный план (программа) приватизации должен содержать перечень федеральных унитарных предприятий, акции открытых акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, и иного федерального имущества, которое планируется приватизировать в соответствующем году. В прогнозном плане также должна быть дана характеристика федерального имущества, которое планируется приватизировать, и указаны предполагаемые сроки приватизации. Акции стратегических акционерных обществ и стратегических предприятий могут быть включены в прогнозный план только после решения Президента Российской Федерации об уменьшении степени участия Российской Федерации в управлении стратегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических предприятий. Акции ОАО «Газпром», РАО «Единая энергетическая система России», а также естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок могут быть включены в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на основании специального федерального закона.

При продаже государственного имущества на конкурсе могут предусматриваться специальные условия сделки, которые определяются Правительством Российской Федерации, либо органами государственной власти субъектов Российской Федерации, либо органами местного самоуправления.

В п. 21 статьи 20 Закона о приватизации 2001 г. приводится исчерпывающий перечень дополнительных условий, которые могут устанавливаться при осуществлении приватизации конкретных предприятий по конкурсу:

- сохранение определенного числа рабочих мест;
- переподготовка и (или) повышение квалификации работников;

- ограничение изменения профиля деятельности унитарного предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо прекращения их использования;
- проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Законодательно также установлено правило, что в процессе приватизации соответствующее имущество может быть обременено ограничениями, предусмотренными законом и публичным сервитутом (статья 31). В частности, устанавливается обязанность использовать приобретенное в порядке приватизации государственное или муниципальное имущество по определенному назначению и содержать имущество, не включенное в состав приватизированного имущественного комплекса унитарного предприятия и связанное по своим техническим характеристикам с приватизированным имуществом (объекты гражданской обороны, объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, имущество мобилизационного назначения). Обязательным условием приватизации объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения является сохранение их назначения в течение срока, установленного решением об условиях приватизации, но не более чем пять лет с момента приватизации.

Закон о приватизации 2001 г. устанавливает особенности совершения сделок, связанных с продажей имущественного комплекса унитарного предприятия, – право собственности на имущественный комплекс унитарного предприятия переходит к покупателю при условии погашения задолженности по уплате налогов и иных обязательных платежей и бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды. Новые правила приватизации унитарных предприятий, введенные законом, предусматривают полный учет всего имущества и обязательств предприятий, основываются на результатах аудиторской проверки промежуточного баланса приватизируемого предприятия, на обязательном кадастровом учете и оформлении прав на земельные участки, подлежащие приватизации одновременно с предприятием. Обязательный порядок приватизации земельных участков одновременно с имуществом предприятий является важной составляющей развития нормативной правовой базы приватизации.

Приватизация зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости, также осуществляется одновременно с отчуждением земельных участков, занимаемых таким имуществом.

Проведение подготовительных мероприятий позволяет выявлять и оценивать неучтенные объекты, в том числе объекты интеллектуальной собственности, оформлять отсутствующие права и сервитуты. Это позволяет исключить случаи продажи имущества предприятий по заниженным ценам.

Вместе с тем Закон о приватизации 2001 г. не лишен серьезных недостатков. В частности, он не содержит норм, устанавливающих, что прогнозный план приватизации должен включать сведения о стоимости федерального имущества (прогноз начальной цены пакетов акций), которое предполагается приватизировать. По этим причинам прогнозный план приватизации федерального имущества не может дать представление о стоимости федеральной собственности, подлежащей приватизации, и, следовательно, не позволяет оценить эффективность приватизационных сделок. Кроме того, в Законе не определен порядок рассмотрения Государственной Думой утвержденного Правительством Российской Федерации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и отчета Правительства Российской Федерации о результатах приватизации федерального имущества.

В целом анализ нового Федерального закона о приватизации показывает, что законодательный (представительный) орган страны оказывается **фактически устраненным от непосредственного влияния на процессы приватизации в России**. Такое положение дел еще раз подчеркивает настоятельную необходимость создания эффективной системы **внешнего финансового контроля** за деятельностью органов исполнительной власти в сфере распоряжения и управления собственностью государства.

Одновременно с подписанием нового Федерального закона о приватизации Президент Российской Федерации принял Указ от 21 декабря 2001 г. № 1514 «О взаимодействии Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного и муниципального имущества».

Указ, в частности, устанавливал порядок внесения изменений и дополнений в утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 784 перечень акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленных в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже. Согласно пункту 1 впредь до утверждения Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» перечней стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, внесение изменений и дополнений в действующий перечень осуществляется постановлениями Правительства Российской Федерации, изданными на основании указов Президента Российской Федерации. При этом Правительству Российской Федерации предписывалось до 1 марта 2002 г. представить на утверждение Президента Российской Федерации перечни стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ (см. пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2001 г.

№ 1514). До конца 2003 г. новый перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ утвержден не был.

Новый Федеральный закон о приватизации вступил в силу 26 апреля 2002 г. – по истечении трех месяцев со дня его официального опубликования⁴⁴. Начиная с лета 2002 г. Правительство Российской Федерации издало ряд актов, конкретизирующих новые приватизационные методы и процедуры, предусмотренные Законом о приватизации 2001 года⁴⁵.

В частности, 31 мая 2002 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 369 «Об утверждении правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества» (т.е. правил определения минимальной цены, по которой возможно отчуждение государственного или муниципального имущества)⁴⁶.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 512 были утверждены «Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества»⁴⁷. Правилами, в частности, было определено, что подготовка решений об условиях приватизации федерального имущества предусматривает определение состава имущества, подлежащего приватизации, способа его приватизации и нормативной цены, а также иных необходимых для приватизации имущества сведений.

⁴⁴ См.: Парламентская газета, № 19, 26.01.2002 г.; Российская газета, № 16, 26.01.2002 г.

⁴⁵ Постановления Правительства Российской Федерации: от 19 августа 2002 г. № 617 «Об утверждении правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 34. - Ст. 3305; от 12 августа 2002 г. № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 33. - Ст. 3228; от 22 июля 2002 г. № 549 «Об утверждении положений об организации продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 30. - Ст. 3051; от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 28. - Ст. 2868; от 31 мая 2002 г. № 369 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 23. - Ст. 2172; от 14 января 2002 г. № 10 «Об утверждении порядка отчуждения федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 3. - Ст. 221; и др.

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 369 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 23. - Ст. 2172; Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 466 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 369» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. № 32. - Ст. 3227 (вносит изменения в Правила определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества).

⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 28. - Ст. 2868.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2002 г. № 617 были утверждены также «Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества»⁴⁸.

В целом в течение 2002-2003 годов были разработаны детальные механизмы и процедуры реализации для шести способов приватизации из десяти, указанных в новом Законе о приватизации. **Для оставшихся четырех способов приватизации нормативная база, конкретизирующая процедуры их применения, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия отсутствовала.** Причем, по оценкам экспертов, именно эти способы приватизации являются потенциально наиболее заманчивыми для различных групп интересов с точки зрения организации их лоббирования: продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций ОАО (посредством выпуска и размещения депозитарных расписок); продажа акций ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг; внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО; продажа акций ОАО по результатам доверительного управления⁴⁹. Таким образом, наиболее неординарные и чувствительные к коррупциогенным проявлениям способы приватизации не имеют пока должного правового регулирования.

В 2003 году Правительство Российской Федерации впервые утвердило Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.⁵⁰ в соответствии с процедурой и требованиями нового Закона о приватизации, а также Концепции управления федеральным имуществом.

* * *

Таким образом, с формально-правовой точки зрения к настоящему моменту в Российской Федерации сложилась достаточно разработанная нормативная база, регулирующая сферу приватизации. Корпус современного законодательства существенно отличается в лучшую сторону от массива актов, действовавших на протяжении 90-х годов. Однако глубокая проработка процедурных вопросов приватизации сама по себе не дает гарантий обеспечения «прозрачности» в организации и проведении

⁴⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2002 г. № 617 «Об утверждении правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 34. -Ст. 3305; Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2003 г. № 252 «О внесении изменений и дополнений в правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. № 19. - Ст. 1836.

⁴⁹ Российская экономика в 2002 году: Тенденции и перспективы (Выпуск 24). – М., 2003.

⁵⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1165-р (Об утверждении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.).

приватизационных сделок и равенства покупателей, особенно в условиях сохранения системной коррупции.

1.4. Основные направления совершенствования правовой базы приватизации

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что главным недостатком правового обеспечения процесса приватизации было отсутствие стратегического видения и системного подхода при разработке соответствующей законодательной базы.

Законодательное регулирование на протяжении 1993-2003 гг. носило не опережающий, а реактивный характер, в связи с чем правовая база постоянно «отставала» как от реальных процессов приватизации, так и от стремительно развивающихся «новаций» в сфере экономической преступности. Противоречивость, неполнота, неоднозначность норм приватизационного законодательства стали одними из основных причин нарушений в сфере распоряжения государственным имуществом, создали препятствия на пути к достижению стратегических целей приватизации, в том числе социальных, а также косвенно повлияли на формирование устойчивого общественного представления о несправедливости и нелегитимности результатов приватизации.

Несмотря на позитивные изменения в сфере становления и развития правовых основ приватизации, можно констатировать сохранение целого ряда проблем, недостатков, спорных вопросов, требующих нормативного разрешения и урегулирования.

1. Не завершена работа по обеспечению соответствия положений приватизационного законодательства нормам Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации.

Одной из важнейших конституционных норм является признание и равная защита прав всех форм собственности, в том числе государственной и муниципальной (часть 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации).

Однако действующее законодательство обнаруживает свою неполноту именно в части, касающейся обеспечения **гарантий защиты прав государства (и местного самоуправления) как собственника**. Это противоречит как требованиям Конституции Российской Федерации, так и нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, которым должно соответствовать законодательство о приватизации⁵¹.

⁵¹ В гражданском праве приватизация рассматривается как особый способ приобретения и прекращения права собственности, который регулируется специальными законами о приватизации. Следовательно, законы в сфере приватизации должны соответствовать нормам Гражданского кодекса Российской Федерации и приниматься в их развитие.

В частности, до сих пор отсутствует законодательное урегулирование вопросов, связанных с восстановлением законных прав государства (либо местного самоуправления) как собственника в случае их нарушения в ходе приватизации соответствующего имущества. Кроме того, Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает принятие целого ряда федеральных законов, без которых правовая база приватизации не может считаться достаточной. Среди них – федеральный закон об имуществе, которое может находиться только в государственной и муниципальной собственности (статья 212 ГК РФ), федеральный закон об иммунитете государства и его собственности (статья 127 ГК РФ), федеральный закон об отнесении государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации (статья 214 ГК РФ), а также федеральный закон о национализации, то есть об обращении в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (статья 235 ГК РФ)⁵².

Указанные акты не приняты до сих пор. В результате продолжает сохраняться очевидный законодательный дисбаланс в пользу более эффективного обеспечения гарантий защиты прав частных собственников по сравнению со степенью защищенности интересов государства и местного самоуправления как собственников.

2. По-прежнему законодательно не установлены критерии отнесения предприятия к числу производящих продукцию, имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства⁵³.

Закон о приватизации 2001 года устанавливает, что в целях реализации единой государственной политики в сфере приватизации Правительство Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации для утверждения предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, включающего в себя федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации (далее – стратегические предприятия) и открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан

⁵² «Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (**национализация**), производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном статьей 306 настоящего Кодекса» (абз. 22 ст. 235 ГК РФ).

⁵³ См.: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. – М., 2003.

Российской Федерации (далее – стратегические акционерные общества) (см. статью 6 Федерального закона).

Как уже указывалось выше, Президент Российской Федерации издал Указ от 21 декабря 2001 г. № 1514 «О взаимодействии Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам приватизации государственного и муниципального имущества», предписывающий Правительству Российской Федерации до 1 марта 2002 г. представить на утверждение Президента Российской Федерации перечни стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ.

Однако ни в тексте федерального закона, ни в иных правовых актах не содержится указаний на порядок и процедуры обсуждения и формирования такого списка Правительством Российской Федерации и рассмотрения предложений Правительства Президентом Российской Федерации.

Необходимо срочно урегулировать процедурные вопросы отнесения предприятий и акционерных обществ к числу стратегических, установив нормы об обязательном участии Счетной палаты в работе по оценке активов стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, планируемых к исключению из Перечня с последующей приватизацией.

3. Не созданы правовые механизмы, препятствующие осуществлению так называемых криминальных банкротств предприятий.

Несмотря на усилия государственной власти по совершенствованию законодательной базы приватизации, не удалось исключить недостатки нормативного регулирования в сфере банкротства.

Изучение результатов действия Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» показывает, что закон предусматривает упрощенный механизм процедуры банкротства, открывает широкие возможности для нового передела собственности путем криминального банкротства предприятий, включающего в себя неправомерные действия при банкротстве, преднамеренное или фиктивное банкротство. Данный способ «приватизации» нередко применяется в отношении предприятий, которые обладают ценным имуществом и порой являются единственным производителем уникальной продукции.

4. Фактически отсутствует правовая база для приватизации объектов собственности Российской Федерации за рубежом.

Анализ правового регулирования зарубежной собственности показывает, что действующая нормативная правовая база не определяет порядок приватизации объектов федеральной собственности, находящихся на территории иностранных государств, имеются лишь единичные нормативные правовые акты в этой сфере.

Так, 30 марта 1992 года Президиум Верховного Совета Российской Федерации постановлением № 2626-I поручил Российскому фонду федерального имущества принять свидетельства о собственности на доли

(паи, акции) в капитале акционерных обществ (товариществ), в том числе зарубежных, которыми ранее владели государственные структуры бывшего СССР, и распоряжаться указанным имуществом в соответствии с действующим законодательством. Вместе с тем Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (пункт 7, абзац первый) это постановление было признано недействительным, как направленное на свертывание процесса приватизации в Российской Федерации

В Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации⁵⁴ содержатся отсылочные нормы, определяющие условия возможной приватизации объектов зарубежной собственности: в частности, в порядке, установленном законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации (п. 5.19.1 Программы), а в отношении объектов, находящихся на территории независимых государств (бывших республик СССР), – после урегулирования вопросов о правах собственности на основе межправительственных и межгосударственных соглашений (п. 5.19.2 Программы).

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 января 1995 г. № 14 «Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом» не допускает включение в уставный капитал приватизируемых предприятий (акционерных обществ) и продажу на конкурсах и аукционах закрепленного на их балансе имущества, находящегося за рубежом и приобретенного за счет средств федерального бюджета, однако не содержит запрета на приватизацию объектов зарубежной собственности, поступивших в порядке правопреемства от государственных предприятий бывшего СССР. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (см. ч. 5 статьи 3) не распространяет свое действие на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации.

Таким образом, указанные нормативные правовые акты фактически вывели объекты зарубежной собственности государственных предприятий за правовые рамки приватизации, что в качестве одной из причин способствовало их незаконному отчуждению⁵⁵.

⁵⁴ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284.

⁵⁵ См. Отчет по результатам проверки ведения реестра, эффективности и целесообразности использования и распоряжения федеральной собственностью, находящейся за рубежом (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 5 июля 2002 г. № 23 (306), материалы проверки Счетной палатой Российской Федерации Минфина России, Минэкономразвития России, Внешэкономбанка, ГТК России и других учреждений и организаций, хода предоставления и погашения в 1996-2000 годах государственных кредитов, ранее предоставленных СССР и Российской Федерацией правительству Танзании.

Кроме того, по оценкам Счетной палаты, органы власти, предприятия и организации, имеющие на балансах зарубежную собственность, представляют в органы управления государственным имуществом недостоверную информацию, а данные о долях Российской Федерации (пакетах акций) в иностранных юридических лицах, принадлежащих российским организациям, занижаются. Потенциальные дивиденды при этом могут составить сумму порядка 1 млрд долл.⁵⁶

Очевидно, что по-прежнему необходима тщательная инвентаризация имущества и объектов собственности Российской Федерации за рубежом. Необходимо нормативно запретить приватизацию указанного имущества до проведения такой инвентаризации.

5. Не завершен процесс законодательного урегулирования вопросов разграничения государственной собственности на федеральную, государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную.

Прежние акты, регулирующие процесс разграничения государственной собственности на «три уровня», устарели⁵⁷. Новые акты фактически не были приняты. Учитывая, что процесс приватизации будет продолжаться, целесообразно осуществить также полную инвентаризацию объектов государственной собственности, разделив реестр неприватизированной собственности на федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. В этой связи необходимо законодательно закрепить критерии отнесения госпредприятий к конкретному виду собственности, типы этих предприятий, статус их руководящих работников и трудовых коллективов.

Особую актуальность указанной проблеме придает развитие административной и федеративной реформ, предполагающих детальное разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

При этом необходимо учитывать, что задача разграничения предметов ведения и полномочий не может быть решена путем материального разделения объектов собственности между различными уровнями власти. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в своем решении по делу о конституционности Лесного кодекса Российской Федерации⁵⁸ пришел к выводу, что при разграничении предметов совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами

⁵⁶ Цит. по: Российская экономика в 2002 году. Тенденции и перспективы. – М., 2003. С. 389.

⁵⁷ См., например, Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 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» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. – Ст. 89.

⁵⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. - Ст. 429.

государственной власти субъектов Российской Федерации происходит распределение круга полномочий разных органов власти в осуществлении регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения (то есть разграничиваются не объекты, а полномочия собственника). Это необходимо для того, чтобы «при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов»⁵⁹.

6. Отсутствует законодательство, регулирующие вопросы национализации и муниципализации, а также восстановления нарушенных прав государства как собственника приватизируемого имущества.

Как указывалось выше, несмотря на очевидную неполноту правовой базы в части урегулирования вопросов национализации и восстановления нарушенных прав государства как собственника, соответствующее законодательство не принято до сих пор.

По мнению Счетной палаты, необходимым элементом правовой базы развития отношений собственности может стать федеральный закон «О процедурах национализации и муниципализации», т.е. закон о правовых основах, принципах и порядке возмездного отчуждения государством имущества частных собственников. При этом целесообразно установить, что национализация (муниципализация) может осуществляться в целях обеспечения обороноспособности и экономической безопасности государства и производиться в форме полного либо частичного обратного выкупа приватизированного капитала.

7. В действующем законодательстве отсутствуют нормы, направленные на реализацию общепринятых международных стандартов, устанавливающих необходимость участия высшего органа государственного финансового контроля в предпродажной оценке государственного имущества и аудите результатов приватизационных сделок⁶⁰.

В частности, как уже цитировалось выше, в Руководстве по стандартам аудита приватизации ИНТОСАИ указано, что контроль приватизационных продаж входит в компетенцию высших органов финансового контроля, поскольку речь идет о продаже общественных активов, а общественность нуждается в независимом подтверждении того, что процесс приватизации был осуществлен должным образом и что налогоплательщик получил в итоге правильную цену⁶¹.

⁵⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №3. - Ст. 429.

⁶⁰ См.: Руководство по стандартам аудита приватизации (ИНТОСАИ, 1998 г.). - Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation, 1998. - <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/home.htm>

⁶¹ Там же.

Кроме того, на основании нового Закона о приватизации 2001 года Федеральное Собрание Российской Федерации оказалось фактически отстраненным от участия в определении стратегии и утверждении перспективных планов приватизации (эти полномочия перешли к Правительству Российской Федерации). Поскольку реальные возможности законодательной ветви власти влиять на процесс приватизации теперь существенно ограничены, значение внешнего государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в сфере распоряжения и управления государственной собственностью возрастает многократно.

С этой точки зрения необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование правовых и институциональных основ деятельности Счетной палаты в области аудита приватизации.

Поскольку согласно положениям Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» одной из важнейших задач этого конституционного органа является определение эффективности и целесообразности использования федеральной собственности (абзац 3 статьи 2), а также контроль за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных: от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи) и от управления объектами федеральной собственности (статья 18), необходимо, в частности, законодательно урегулировать процедуры осуществления оперативного внешнего финансового контроля за разработкой и выполнением прогнозных планов (программ) приватизации, в том числе конкретных приватизационных продаж.

2. АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Согласно абзацу 3 статьи 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» определение эффективности и целесообразности использования федеральной собственности является одной из задач высшего органа финансового контроля Российской Федерации.

Таким образом, Счетная палата обязана контролировать законность и эффективность решений, принимаемых органами исполнительной власти, в пределах своих полномочий по распоряжению государственным имуществом и управлению объектами федеральной собственности.

При этом Счетная палата должна обобщать и исследовать причины и последствия выявленных отклонений и нарушений (абзац 1 статьи 21 Федерального закона), информировать Совет Федерации и Государственную Думу об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона, а при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную

ответственность, передавать соответствующие материалы в правоохранительные органы (абзац 5 статьи 15 Федерального закона).

Деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере приватизации государственной собственности оценивается Счетной палатой с позиций достижения основных целей приватизации:

- повышения эффективности деятельности российских предприятий, получения адекватных доходов от продажи объектов государственной собственности;
- формирования оптимальных механизмов управления корпоративной экономикой для расширения налогооблагаемой базы и увеличения доходной части федерального бюджета;
- создания эффективной системы управления пакетами акций, находящимися в государственной собственности;
- осуществления контроля в целях недопущения перехода в собственность или под контроль нерезидентов или российских частных лиц государственных предприятий, имеющих стратегическое значение.

2.1. Система приватизационных институтов в Российской Федерации

Несмотря на неоднократное реформирование структуры федеральных органов исполнительной власти с начала 90-х годов по 2003 г. включительно⁶², система основных институтов, отвечающих за проведение приватизации, оставалась в этот период по сути неизменной и состояла из трех «звеньев»:

- Правительство Российской Федерации;
- Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (с 1997 г. – Министерство государственного имущества Российской Федерации, с 2000 г. –

⁶² См.: Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992. № 14. - Ст. 1091; Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994. № 3. - Ст. 190; Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 34. - Ст. 4082; Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. № 12. – Ст. 1419; Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. № 18. - Ст. 2020; Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. № 21. - Ст. 2168; и др.

Министерство имущественных отношений Российской Федерации⁶³);

- Российский фонд федерального имущества;
- Прочие органы.

Такая организационная структура не является оригинальной особенностью Российской Федерации. Она соответствует обычной практике стран, осуществляющих масштабную приватизацию в процессе перехода к новым экономическим отношениям.

Правительство Российской Федерации

Правительство Российской Федерации осуществляет общие полномочия по управлению процессами приватизации и регулированию деятельности соответствующих органов исполнительной власти.

Как высший орган исполнительной власти Правительство Российской Федерации разрабатывает и реализует политику в сфере приватизации государственной собственности, осуществляет нормативное регулирование приватизационных процессов, разрабатывает государственные программы приватизации, утверждает перечни предприятий, подлежащих приватизации, руководит деятельностью министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, участвующих в приватизации, и т.п.

Впервые в новой истории России полномочия Правительства (в то время – Совета Министров РСФСР) по распоряжению и управлению государственным (республиканским) имуществом (в том числе – по его разгосударствлению и приватизации) были прямо установлены Законом РСФСР от 31 октября 1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»⁶⁴.

С момента принятия нового Основного закона Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет свои полномочия в сфере управления федеральной собственностью (в том числе приватизации государственного имущества) на основании пункта «г» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации.

До принятия Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁶⁵ полномочия высшего органа исполнительной власти в сфере приватизации были в общих чертах определены нормами Закона Российской Федерации от 22 декабря

⁶³ С 2004 г. – Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

⁶⁴ Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. - Ст. 260.

⁶⁵ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. № 51. - Ст. 5712; Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О Внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. № 1. - Ст. 1.

1992 г. № 4174-1 «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации»⁶⁶.

В частности, согласно Закону о Правительстве 1992 года в компетенцию Правительства Российской Федерации входили управление экономическими и социально-культурными процессами, создание условий для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, демонополизации экономики, реализации правового механизма рыночной экономики (статья 20, пункт 1, абзац 1), а также обеспечение в соответствии с законами Российской Федерации и указами Президента Российской Федерации нормативного регулирования и руководства органами исполнительной власти по защите прав собственности на всей территории Российской Федерации (статья 20, пункт 1, абзац 4).

Кроме того, было установлено, что рассмотрение проектов годовых программ приватизации объектов государственной собственности и предложений об основных направлениях использования средств, полученных от приватизации, а также принятие решений по этим вопросам осуществлялись исключительно на заседаниях Совета Министров Российской Федерации, то есть коллегиально (статья 24, абзац 8).

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»⁶⁷ буквально цитирует конституционную норму, согласно которой в компетенцию Правительства Российской Федерации входит управление федеральной собственностью (абзац 5 статьи 14).

Кроме того, в законе указывается, что Правительство Российской Федерации осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации регулирование экономических процессов (абзац 1 статьи 14); вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации (абзац 4 статьи 14); осуществляет общее руководство федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти (статья 12).

В законе также содержится норма о том, что рассмотрение проектов программ приватизации федеральной государственной собственности и принятие соответствующих решений осуществляются исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации (абзац 7 статьи 28).

⁶⁶ Закон Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4174-1 «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 1993. № 1. - Ст. 14.

⁶⁷ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997 г. № 51. - Ст. 5712.

*Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (Министерство имущественных отношений Российской Федерации)*⁶⁸

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом (до конца 2003 г. – Министерство имущественных отношений Российской Федерации) является подотчетным Правительству Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в чьи полномочия входит непосредственная реализация политики в сфере приватизации.

Впервые Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом (далее – Государственный комитет) был создан в начале 1991 г.⁶⁹. Сфера компетенции этого органа определялась соответствующим Положением, которое действовало с изменениями и дополнениями в том числе и на момент 1993 г. (начальная дата хронологических рамок настоящего экспертно-аналитического мероприятия).

Согласно этому документу в обязанности Государственного комитета входило решение следующих задач: разработка и реализация программы разгосударствления и приватизации государственной собственности Российской Федерации; подготовка проектов законов, регулирующих порядок разгосударствления и приватизации федеральной собственности; организация работы по проведению экспертизы и оценки стоимости относящегося к федеральной собственности имущества государственных предприятий; анализ хода осуществления мероприятий по разгосударствлению и приватизации собственности и учет их результатов в практической деятельности; распоряжение и управление государственным имуществом предприятий, относящихся к федеральной собственности; продажа на конкурсных и аукционных началах государственных предприятий, относящихся к федеральной собственности (кроме случаев, когда эти функции делегированы другим органам государственного управления Российской Федерации); организация контроля за эффективностью использования и сохранностью имущества, находящегося в федеральной собственности, и др.

В 1994 г. статус этого Государственного комитета был приравнен к статусу федерального министерства⁷⁰.

В 1995 г. было утверждено новое Положение о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным

⁶⁸ С марта 2004 г. функции Министерства имущественных отношений Российской Федерации переданы Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом (см. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»).

⁶⁹ Постановление Совета Министров РСФСР от 21 января 1991 г. № 35 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом» // Сборник постановлений РСФСР, 1991. № 11. - Ст. 145.

⁷⁰ Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 1994 г. № 2026 «О Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Сборник законодательства Российской Федерации. 1994. № 27. - Ст. 2857.

имуществом⁷¹. В нем, в частности, устанавливалось, что Госкомимущество России и его территориальные органы (территориальные агентства) образуют систему органов по приватизации и управлению федеральной собственностью.

В декабре 1997 г. преемником Государственного комитета стало Министерство государственного имущества Российской Федерации – федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий проведение единой государственной политики в области приватизации и управления государственным имуществом и координирующий деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в области управления и распоряжения федеральной собственностью⁷².

В 2000 г. Министерство государственного имущества Российской Федерации было преобразовано в Министерство имущественных отношений Российской Федерации (с передачей ему части функций упраздненного Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике)⁷³.

На протяжении 2000-2003 гг. Положение о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации неоднократно модернизировалось⁷⁴. В результате к середине 2003 г. в компетенцию этого федерального органа исполнительной власти входило решение следующих задач: проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений; управление и распоряжение в пределах своей компетенции имуществом, находящимся в собственности Российской Федерации; осуществление функций по приватизации федерального имущества в пределах своей компетенции; регулирование и контроль за осуществлением оценочной деятельности; координация деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной

⁷¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1190 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. - Ст. 4930.

⁷² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1644 «Вопросы Министерства государственного имущества Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. № 1. - Ст. 144.

⁷³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 536 «Вопросы Министерства имущественных отношений Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. № 30. - Ст. 3153; Постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 г. № 303 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 536» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 20. - Ст. 1860.

⁷⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. № 377 «Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. – Ст. 2178; Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 г. № 407 «О внесении изменений в Положение о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. – Ст. 2932.

власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации⁷⁵.

Кроме того, в задачи Минимущества России входили: обеспечение системного и планового подхода к приватизационному процессу; обеспечение интересов Российской Федерации при заключении соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в области имущественных и земельных отношений; защита в соответствии с законодательством Российской Федерации имущественных интересов Российской Федерации на территории Российской Федерации и за рубежом; методическое и правовое обеспечение процессов приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом; создание и обеспечение функционирования системы учета федерального имущества и контроля за его использованием; содействие развитию международного сотрудничества в сфере имущественных и земельных отношений и реализации государственной политики в области привлечения инвестиций и др.

Российский фонд федерального имущества

Российский фонд федерального имущества является государственным учреждением, которое специализируется на приватизации переданной в его ведение государственной собственности, а также управляет вверенным ему государственным имуществом.

Российский фонд федерального имущества (далее именуется – Фонд) был образован в 1991 году как неправительственный орган, владеющий, распоряжающийся и управляющий собственностью РСФСР, находящейся в его ведении, и осуществляющий ее приватизацию⁷⁶.

В 1993 г. Указом Президента Российской Федерации было установлено, что Фонд является специализированным финансовым учреждением при Совете Министров – Правительстве Российской Федерации и относится к числу органов и организаций, деятельность которых координируется заместителем Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации⁷⁷.

Согласно Положению 1993 года основной задачей Фонда являлось осуществление функций по приватизации переданных ему в установленном порядке и принадлежащих ему на праве оперативного управления объектов

⁷⁵ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. № 377 «Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 г., № 407).

⁷⁶ Постановление Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1533-1 «Об утверждении Положения о Российском фонде федерального имущества» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991. № 27. - Ст. 929.

⁷⁷ См. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 г. № 2173 «Вопросы Российского фонда федерального имущества» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. - Ст. 4937.

федеральной собственности, территориальных и административно-территориальных образований.

Устанавливалась подотчетность Фонда Федеральному Собранию, Совету Министров – Правительству Российской Федерации и Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом в соответствии с их компетенцией⁷⁸.

Фонд имел право создавать в субъектах Российской Федерации свои местные отделения либо предоставлять статус местного отделения действующим региональным фондам имущества.

Основные функции Фонда: продажа переданных ему в этих целях Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом или его территориальными агентствами долей участия (паев, акций) в капитале акционерных обществ (товариществ), предприятий и иных объектов федеральной собственности; временное (до момента продажи) осуществление полномочий Российской Федерации как собственника; получение и перечисление дивидендов и выручки от приватизации предприятий в бюджет в соответствии с законом о бюджете и нормативами, установленными Государственной программой приватизации на соответствующий год; участие в учреждении акционерных обществ, приобретение долей участия в капитале акционерных обществ (в пределах полномочий, предоставленных ему Правительством Российской Федерации); контроль за предоставлением работникам приватизируемых предприятий льгот, предусмотренных планами приватизации в соответствии с действующим законодательством, и др.

Кроме того, Фонд и его местные отделения были обязаны совместно с Государственным комитетом Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур и его территориальными управлениями содействовать процессам демополизации экономики и создания конкурентной среды.

На протяжении периода середины 90-х годов – 2003 г. продолжалось совершенствование правовых и организационных основ деятельности Фонда, его полномочия приводились в соответствие с изменяющимися задачами и практикой приватизации.

Так, например, в конце 2000 г. Фонду были переданы функции Федерального долгового центра при Правительстве Российской Федерации⁷⁹. Этот Центр был образован в январе 1998 г. с целью обеспечения организационных, экономических, информационных и иных условий эффективного функционирования системы принудительного обращения взыскания на имущество организаций-должников, в том числе при

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 980 «О передаче функций Федерального долгового центра при Правительстве Российской Федерации Российскому фонду федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть II). - Ст. 5156.

истребовании задолженности по обязательным платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды⁸⁰.

С 2002 г. Российский фонд федерального имущества является специализированным государственным учреждением при Правительстве Российской Федерации⁸¹.

Согласно Уставу, утвержденному Правительством Российской Федерации, Фонд имеет статус федерального государственного учреждения и осуществляет функции по продаже приватизируемого федерального имущества. Кроме того, в полномочия Фонда входит реализация имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество; а также распоряжение и реализация конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации⁸².

Фонд владеет от имени Российской Федерации федеральным имуществом, переданным ему Министерством имущественных отношений Российской Федерации и закрепленным за ним на праве оперативного управления, до его продажи, в том числе осуществляет от имени Российской Федерации в установленном порядке права акционера (участника) хозяйственных обществ.

Согласно Уставу основными задачами Фонда также являются: создание эффективной системы продажи федерального имущества; обеспечение интересов Российской Федерации на рынке корпоративных ценных бумаг; создание условий для эффективного функционирования системы принудительного обращения взыскания на имущество должников, в том числе при истребовании задолженности по обязательным платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды.

Фонд вправе осуществлять также продажу земельных участков в порядке и случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также выступает организатором торгов при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков.

⁸⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 января 1998 г. № 6 «О Федеральном долговом центре при Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. - Ст. 267.

⁸¹ Указ Президента Российской Федерации 6 декабря 2002 г. № 1382 «О специализированном государственном учреждении по продаже приватизируемого федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 49. - Ст. 4875; Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. № 925 «О Российском фонде федерального имущества» (вместе с Уставом специализированного государственного учреждения при Правительстве Российской Федерации «Российский фонд федерального имущества») // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 52 (ч. 2). - Ст. 5229.

⁸² Там же.

Кроме того, Фонд обладает широкими полномочиями в сфере осуществления от имени Российской Федерации прав собственника в отношении переданных в его ведение государственных активов; обеспечивает оценку объектов федерального имущества в порядке и в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности; получает и перечисляет в установленном порядке средства, полученные Фондом от продажи федерального имущества; контролирует соблюдение покупателями договоров купли – продажи федерального имущества, заключенных Фондом; решает другие задачи, входящие в его компетенцию.

В настоящее время в соответствии с абзацем 3 пункта 19 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» координация деятельности Российского фонда федерального имущества возложена на вновь созданное Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

Прочие органы

Включенность приватизационных процессов в общий контекст экономических реформ, необходимость создания механизмов для достижения стратегических целей приватизации объективно привели к формированию целого ряда федеральных и региональных органов исполнительной власти, прямо или косвенно связанных с решением задач в сфере демонополизации экономики, совершенствования управления государственной и частной собственностью, повышения эффективности деятельности предприятий, создания условий для привлечения инвестиций и т.п.

Среди таких институтов, действовавших с начала 90-х годов по 2003 г. включительно, можно назвать, в частности, следующие: созданный в 1990 г. Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур⁸³ (в 1995 г. Государственный комитет получил статус федерального министерства⁸⁴, в 1999 г. преобразован в Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства); созданное в

⁸³ См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 10 сентября 1990 г. № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» (вместе с «Временным положением о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур») // Собрание постановлений РСФСР. 1991. № 2. - Ст. 12; Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 9. - Ст. 593 и др.

⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 27 февраля 1995 г. № 201 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. - Ст. 855.

1993 г. Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом⁸⁵ (с 1998 г. – Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению⁸⁶; с 2000 г. – Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству⁸⁷); созданная в 1994 году Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку⁸⁸ (в 1996 году преобразована в Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг⁸⁹).

В начале 2004 г. указанные органы были упразднены в связи с реорганизацией структуры и системы федеральных органов исполнительной власти, а их функции переданы иным действующим и вновь образованным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам.

Так, в частности, на основании Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были упразднены:

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства – с передачей его функций Федеральной антимонопольной службе, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а также Федеральной службе по финансовым рынкам;

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству – с передачей ее функций Министерству экономического

⁸⁵ Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 сентября 1993 г. № 926 «О Федеральном управлении по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. - Ст. 3615; Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1993 г. № 1169 «Вопросы Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47. - Ст. 4593; Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 92 «Вопросы Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом и его территориальных органов» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. - Ст. 596.

⁸⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 537 «О Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 23. - Ст. 2546.

⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. № 301 «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 15. - Ст. 1597.

⁸⁸ См. Положение «О Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации», утвержденное Указом Президента РФ от 4 ноября 1994 г. № 2063.

⁸⁹ Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1009 «О Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 28. - Ст. 3357; Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 2000 г. № 620 «Вопросы Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 15. - Ст. 1574.

развития и торговли Российской Федерации, Федеральной налоговой службе и Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом;

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг – с передачей ее функций Федеральной службе по финансовым рынкам.

Кроме того, в 90-х годах в Российской Федерации действовали различные государственные агентства, информационные центры и прочие вспомогательные органы, в чьи задачи входило оказание содействия органам государственной власти и организациям в сфере международного сотрудничества, привлечения инвестиций, обмена информацией в ходе осуществления экономических реформ.

2.2. Нарушения законодательства органами исполнительной власти в процессе приватизации государственного имущества в 1993-2003 гг.

Как указывалось выше, Счетная палата, анализируя результаты проведенных контрольных мероприятий, должна выявлять наиболее общие и типичные нарушения законности в ходе осуществления приватизации с целью разработки рекомендаций, направленных на устранение и предупреждение выявленных недостатков и злоупотреблений.

Среди наиболее распространенных и характерных нарушений, имевших место в деятельности органов исполнительной власти в ходе приватизации государственной собственности в 1993-2003 гг., необходимо указать следующие:

- **превышение** органами исполнительной власти установленных законодательством **полномочий** в сфере распоряжения государственным имуществом;
- **невыполнение** органами исполнительной власти своих **непосредственных обязанностей** в сфере приватизации;
- необоснованное **занижение цены** продаваемых государственных активов, **притворность конкурсов** и **низкая результативность продаж**;
- **отсутствие внешнего независимого контроля** предприватизационной подготовки государственных активов и результатов приватизационных сделок;
- **коррупция** в органах власти, отсутствие системы противодействия криминалу в сфере приватизации.

2.2.1. Превышение органами исполнительной власти своих полномочий в сфере распоряжения государственным имуществом

1. В ходе приватизации 1993-2003 гг. органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации нередко превышали свои полномочия при принятии решений о проведении приватизационных сделок, а также игнорировали либо

«обходили» различные законодательные запреты и ограничения, связанные с продажей особо значимых государственных активов.

Так, например, Правительство Российской Федерации в нарушение статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» в отсутствие Государственной программы приватизации и прогнозного перечня открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, без законных оснований издало постановление от 20 мая 1999 г. № 559 по продаже принадлежащих Российской Федерации 75,6% акций открытого акционерного общества «Красноярская угольная компания» единым пакетом на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями⁹⁰.

Госкомимуществом России было принято решение о приватизации акционерного общества «Росгосстрах», 100% акций которого находилось в федеральной собственности⁹¹. Однако в соответствии с законодательством данный орган исполнительной власти вправе был принять решение не о приватизации акционерного общества, а только о продаже определенной доли акций данной компании⁹².

В процессе приватизации угольных компаний Кемеровской области постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. № 1389 было принято решение о продаже закрепленных в федеральной собственности пакетов акций открытых акционерных обществ «Концерн «Кубассразрезуголь» и Угольная компания «Южный Кузбасс», внесенных в перечень стратегически важных предприятий⁹³.

В нарушение статьи 217 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 6 и 15 Закона от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», пункта 5.2 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации⁹⁴, пункта 15 Положения о коммерциализации государственных предприятий с

⁹⁰ Проверка законности постановления Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 559 в части продажи принадлежащих РФ 75,6 процента акций ОАО «Красноярская угольная компания» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №1 (193), п.5 от 14 января 2000 г.).

⁹¹ См. распоряжения от 18 ноября 1996 г. № 1214-р и от 19 ноября 1996 г. № 1216-р.

⁹² Отчет о результатах экспертизы и оценки активов «Российской страховой государственной компании» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 18 (89) от 16 мая 1997 г.).

⁹³ Отчет о результатах проверки эффективности, законности и целесообразности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 гг. (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №2 (153), п.2 от 22 января 1999 г.).

⁹⁴ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации».

одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа⁹⁵ Госкомимуществом России, РФФИ и Минфином России был осуществлен обмен принадлежащих государству акций акционерных обществ «Усть-Илимский лесопромышленный комплекс» (466632 акции, или 1,13%), «СИДАНКО», «Тюменская нефтяная компания», «Коми ТЭК», «ОНАКО» и «Восточная нефтяная компания» на акции коммерческого банка «Менатеп»⁹⁶.

2. Проверками Счетной палаты выявлено большое количество фактов прямого нарушения законодательных ограничений и превышения своих полномочий органами исполнительной власти, связанных с приватизацией предприятий стратегического значения.

Несмотря на то что законодательство с самого начала определяло специальный порядок приватизации государственных предприятий⁹⁷, имеющих стратегическое значение, практически на всем протяжении анализируемого периода не было установлено точных критериев определения стратегической и оборонной значимости конкретных государственных предприятий, что предопределяло произвольность формирования «запретных» перечней.

В 1992-1993 годах предприятия оборонно-промышленного комплекса приватизировались в общем для всех порядке согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества». В результате большое количество предприятий с высокой долей оборонного заказа в 1992 году были приватизированы без ограничений, в том числе НТК «Союз», г. Москва (доля оборонного заказа – 95,7%), Машиностроительное КБ «Гранит» (85,4%), Московский вертолетный завод им. М.Л. Миля (44,4%), Иркутское авиационное производственное объединение (85,1%), Нижегородское госпредприятие «Гидромаш» (50,4%), что дает основания говорить о негативном влиянии результатов приватизации в данной области на обороноспособность страны.

⁹⁵ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».

⁹⁶ Отчет о результатах проверки соблюдения требований законодательства при осуществлении приватизации АО «Холдинговая компания Усть-Илимского лесопромышленного комплекса» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 26(218) п. 28 от 10 июля 2000 г.).

⁹⁷ См. пункт 2.2 «Объекты и предприятия, находящиеся в федеральной собственности, приватизация которых осуществляется по решению Правительства Российской Федерации», и пункт 2.3 «Объекты и предприятия, находящиеся в федеральной собственности, приватизация которых осуществляется по решению Госкомимущества России с учетом мнения отраслевых министерств и ведомств» Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284) (с изменениями от 14 марта 1996 г., 6 октября 1997 г., 25 июля, 1 августа 2000 г., 23 июля 2001 г., 3 апреля 2002 г., 26 марта, 8 августа, 19 ноября 2003 г., 16 августа 2004 г.).

Органы исполнительной власти нередко нарушали процедуру принятия решений о приватизации стратегических предприятий. Так, например, в нарушение подраздела 2.2 Государственной программы приватизации (т.е. без соответствующего решения Правительства Российской Федерации и заключения Госкомоборонпрома России о целесообразности приватизации) на основании всего лишь распоряжений должностных лиц Госкомимущества России были приняты решения о приватизации целого ряда предприятий стратегического значения.

В частности, были приватизированы:

- без ограничений – Московский машиностроительный завод «Знамя», Таганрогское авиационно-производственное предприятие, Московское НПО «Взлет»;
- с выпуском «золотой акции» – Тульский оружейный завод, Тульский патронный завод, НПО «Сатурн» им. А.М.Люльки⁹⁸, Воронежский завод «Электроприбор», Тульский ЦНИИ систем управления;
- с закреплением за государством 38% контрольного пакета акций – Красногорский завод им. С.А.Зверева, Вятско-Полянский машиностроительный завод «Молот».

С нарушением пункта 2.1.14 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, устанавливающего запрет на приватизацию портовых гидротехнических сооружений⁹⁹, а также вопреки пункту 6 распоряжения Госкомимущества России от 16 сентября 1992 г. № 444-р, определяющего перечень объектов, не подлежащих приватизации, распоряжением Госкомимущества России от 4 марта 1999 года № 332-р был предусмотрен к приватизации причал КМ-1-88пм ОАО «Мурманский морской торговый порт»¹⁰⁰.

Вопреки статье 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1995 год»¹⁰¹, устанавливающей, что в текущем году при приватизации досрочная продажа закрепленных в федеральной собственности пакетов акций нефтяных компаний, созданных и создаваемых в соответствии с указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, не осуществляется, Госкомимущество России выставило в 1995 г. на инвестиционные конкурсы (торги) и залоговые аукционы пакеты акций нефтяных компаний «Юкос», «Лукойл», «Сиданко», «Сургутнефтегаз» и других.

⁹⁸ Предприятие производит авиадвигатели для боевых самолетов, в том числе для Су-27.

⁹⁹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284.

¹⁰⁰ Отчет о результатах комплексной проверки законности и эффективности приватизации и использования федеральной собственности и финансово-хозяйственной деятельности Мурманского морского порта (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №24(175) п.19 от 25 июля 1999 г.).

¹⁰¹ См.: Федеральный закон от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ «О федеральном бюджете на 1995 год».

3. Многочисленные факты свидетельствуют о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе приватизации превышали свои полномочия, вмешивались в компетенцию федеральных органов государственной власти и принимали решения, противоречащие федеральному законодательству.

Как известно, на протяжении 90-х годов приватизация регионального и муниципального имущества проходила в отсутствие федерального закона о порядке разграничения собственности на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную, что давало возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации самовольно и бесконтрольно распоряжаться многими объектами федеральной собственности.

До вступления в действие Закона о приватизации 2001 года развитие регионального приватизационного законодательства не носило системного характера, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимали законы, не соответствующие нормам федерального законодательства¹⁰².

На основании дефектного законодательства органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимали практические решения, не только выходящие за рамки их полномочий, но и прямо противоречащие федеральным нормативным актам и решениям федеральных органов власти.

Так, например, Указом Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан от 4 ноября 1992 г. № 6-2/494 на основании Закона Республики Башкортостан от 29 февраля 1992 г. № ВС-10/28 было приостановлено действие Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. №1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» по закреплению в федеральной собственности 38% акций 28 акционерных обществ, расположенных на территории Республики Башкортостан, в том числе «Башнефть», Стерлитамакского завода «Красный пролетарий», «Башнефтепродукт», «Салаватнефтеоргсинтез» и др.

В ряде субъектов Российской Федерации органы государственной власти проводили массовую приватизацию без разработки и принятия

¹⁰² См., например: Закон Республики Татарстан от 5 февраля 1992 г. № 1403-ХП «О приватизации государственного имущества в Республике Татарстан»; постановление Совета Администрации Красноярского края от 10 апреля 2002 г. № 112-п «Об утверждении Положения о Красноярском краевом комитете по управлению государственным имуществом»; Закон Сахалинской области от 20 июля 1999 г. № 8а «О Законе об управлении областной государственной собственностью»; распоряжение мэра Санкт-Петербурга от 25 мая 1994 г. № 539-р «О приватизации жилищного фонда в Санкт-Петербурге»; постановление главы администрации Чукотского автономного округа от 11 апреля 1994 г. № 140 «Об утверждении Положения о бесплатной приватизации жилищного фонда в Чукотском автономном округе».

соответствующей региональной законодательной базы, т.е. вопреки требованиям Государственной программы приватизации.

В целом ряде субъектов Российской Федерации приватизация длительное время проходила на основании нормативных правовых актов высших должностных лиц и руководителей высших органов исполнительной власти регионов.

Так, например, в Сахалинской области законодательные акты, регулирующие отношения в области приватизации, не были приняты вплоть до 1999 года.

По данным Контрольно-счетной палаты Камчатской области, приватизация объектов областного имущества носила бессистемный характер, порядок принятия решений об условиях приватизации не был определен и законодательно урегулирован. В нарушение статьи 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации законы Камчатской области об областных бюджетах на 2002-2003 годы составлялись при отсутствии программ приватизации государственного имущества, находящегося в собственности Камчатской области.

По данным Контрольно-счетной палаты Тверской области, в нарушение статьи 15 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества» и статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» программа (прогнозный план) приватизации областного имущества в 2001-2003 годах как самостоятельный нормативный акт не утверждалась и приватизация областного имущества осуществлялась по решениям Комитета по управлению имуществом Тверской области или по отдельным распоряжениям губернатора Тверской области.

Согласно постановлению главы администрации Рязанской области от 26 июня 1997 г. № 288 приватизация предприятий и объектов, находящихся в областной собственности, с 8 июля 1997 года была приостановлена и до августа 2002 года осуществлялась на основании нормативных правовых актов главы администрации. Только 22 ноября 2002 года Рязанской областной Думой был принят закон «О приватизации государственного имущества Рязанской области», установивший единый порядок приватизации государственного имущества Рязанской области.

2.2.2. Неисполнение органами исполнительной власти своих обязанностей в сфере приватизации

1. Органы исполнительной власти, ответственные за проведение приватизации, зачастую не выполняли или выполняли несвоевременно свои обязанности по созданию должных организационно-правовых условий для реализации приватизационных процедур.

Например, как показали проверки Счетной палаты, Российским фондом федерального имущества не был регламентирован порядок

осуществления контроля выполнения инвестиционных обязательств по заключенным договорам купли-продажи, а контроль выполнения инвестиционных условий осуществлялся недостаточно эффективно. В результате из 81 договора купли-продажи, срок выполнения инвестиционных обязательств по которым истек, по 49 договорам выполнение инвестиционных обязательств осуществлялось с существенными нарушениями.

Кроме того, РФФИ не были своевременно внесены предложения по изменению действующего порядка перечисления денежных средств от приватизации государственного имущества, установленного Государственной программой приватизации на 1992-й и 1994 годы, не предусматривающего перечисление всех денежных средств от приватизации в бюджеты.

В результате значительная часть денежных средств в бюджетную систему не попадала – в 1996 году в федеральный бюджет было перечислено только 55% от общей суммы средств, полученных от приватизации федеральной собственности. В 1997 году из средств, полученных от продажи федеральной собственности, вне рамок бюджета было распределено более 4941 млрд рублей (в ценах 1997 года)¹⁰³.

2. Типичным недостатком на всем протяжении 90-х годов было отсутствие контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти, ответственных за проведение приватизации, за деятельностью своих территориальных подразделений.

Так, контрольными мероприятиями Счетной палаты были выявлены случаи отсутствия надлежащего контроля со стороны Госкомимущества России и РФФИ за работой подчиненных им региональных структурных подразделений. В результате территориальными комитетами по управлению госимуществом и приватизируемыми предприятиями допускались многочисленные нарушения: не соблюдались процедуры и сроки принятия решений о приватизации, нарушалось антимонопольное законодательство, в уставные капиталы включались объекты, не подлежащие приватизации, нарушались процедуры передачи прав собственности, при реализации акций членам трудового коллектива в список участников закрытой подписки включались лица, не имеющие права на льготное приобретение акций, допускалась продажа акций по несоответствующей цене, недобросовестному покупателю и т. д.¹⁰⁴

¹⁰³ Отчет по проверке деятельности Российского фонда федерального имущества по исполнению Федеральных законов «О федеральном бюджете на 1996 год» и «О федеральном бюджете на 1997 год» в части доходов от приватизации и использования федеральной собственности (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №25 (138), п. 8 от 17 июля 1998 г.).

¹⁰⁴ Отчет о результатах проверки эффективности, целесообразности и соответствия законодательству Российской Федерации использования федерального имущества и средств федерального бюджета при приватизации предприятий лесопромышленного комплекса (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 26 (218), п. 29 от 13 июля 2000 г.).

Например, Комитет по управлению имуществом г. Находки с нарушением действующего законодательства о приватизации морских портов¹⁰⁵ утвердил 17 ноября 1992 года план приватизации и иные учредительные документы АО «Нефтепорт» без требующегося согласования с Госкомимуществом России, Министерством транспорта, Государственным антимонопольным комитетом, а также без закрепления в государственной собственности 20% акций акционерного общества¹⁰⁶.

3. Органы исполнительной власти, ответственные за приватизацию, нередко принимали решения без учета специфики приватизируемых объектов.

Так, например, контрольными мероприятиями Счетной палаты выявлялись случаи, когда приватизация осуществлялась без учета производственных особенностей отдельных предприятий, что препятствовало сохранению технологических связей производства. Так, приватизация предприятий и организаций бывшего ТПО «Усть-Илимский лесопромышленный комплекс» осуществлялась в 1992–1993 годах без учета того, что они являлись составной частью единого технологического комплекса по заготовке и комплексной переработке древесины на основе узкой специализации и кооперации.

В результате самостоятельной приватизации предприятий и организаций, обособленности субъектов, обладающих правом собственности на их имущество, предприятия не смогли взаимодействовать на взаимовыгодных условиях, что стало основной причиной резкого снижения объемов производства на 45–55 процентов¹⁰⁷.

Другой факт: оценивая эффективность приватизации АО «Росгосстрах», Счетная палата пришла к выводу о том, что избранная стратегия и тактика приватизации акционерного общества в принципе не могла обеспечить привлечение стратегического инвестора: крупный консолидированный пакет акций (41%) оставался в руках работников, а на специальном денежном аукционе продавался чрезвычайно рассредоточенный 50-процентный пакет. Таким образом, сложившаяся структура уставного капитала не давала стратегическому инвестору возможностей сосредоточить

¹⁰⁵ Подраздела 2.3 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год, постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1992 г. № 906, письма Госкомимущества России от 15 октября 1992 г. № ПМ-15/7494.

¹⁰⁶ Отчет о результатах проверки ОАО «Нефтепорт» (г. Находка) в части порядка приватизации, эффективности и целесообразности использования федеральной собственности, а также своевременности и полноты поступлений в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления федеральной собственностью (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 44 (369), п. 11.1 от 19 декабря 2003 г.).

¹⁰⁷ Отчет о результатах проверки соблюдения требований законодательства при осуществлении приватизации АО «Холдинговая компания Усть-Илимского лесопромышленного комплекса» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 26 (218), п. 28 от 10 июля 2000 г.).

в своих руках пакет акций, позволяющий влиять на решения, принимаемые органами управления акционерного общества¹⁰⁸.

4. Федеральными органами исполнительной власти не было создано действенной системы по недопущению перехода под контроль иностранных лиц объектов федеральной собственности, имеющих стратегическое значение.

Не контролировался и не контролируется до настоящего времени процесс скупки иностранными лицами пакетов акций стратегически и экономически значимых для России предприятий через подставных лиц и на вторичном фондовом рынке. Так, малоизвестная американская компания «Nic and Si Corporation» через подставную фирму «Столица» приобрела пакеты акций 19 авиационных предприятий оборонно-промышленного комплекса, в том числе 16% акций АО «Курский прибор»; 34% акций АО «Авионика», 16,3% акций АО «Тушинский машиностроительный завод», 8% акций МПО им. Румянцева. В нарушение действующего законодательства пакеты акций продавались иностранным покупателям через посредников.

Так, например, победитель инвестиционного конкурса, проведенного в 1997 году по продаже пакета акций, составляющего 40% уставного капитала ОАО «Тюменская нефтяная компания», ЗАО «Новый холдинг» контролировался иностранными юридическими лицами, что являлось нарушением подпункта б) пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения».¹⁰⁹

Как показала проверка Счетной палаты, Государственный комитет по антимонопольной политике (ГКАП) ни разу не отклонил ходатайства иностранных (или подконтрольных им) юридических лиц на покупку контрольного пакета стратегически важных для страны предприятий.

В частности, акции АООТ «Глюкозо-паточный комбинат «Ефремовский»¹¹⁰ были куплены фирмой АОЗТ «Дикарт», являющейся дочерней компанией американской фирмы «Каргилл», 35% акций ПО «Новомосковскбытхим», выпускавшего до 80% синтетических моющих средств в России, с согласия ГКАП были приобретены компанией «Проктер энд Гембл Истерн Юроп», являющейся основным конкурентом российского

¹⁰⁸ Заключение Счетной палаты по результатам экспертизы плана приватизации и оценки активов «Российской страховой государственной компании» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №18 (89), п.4 от 16 мая 1997 г.).

¹⁰⁹ Доля акций, продаваемых иностранным инвесторам, не должна превышать 15% акций акционерного общества.

¹¹⁰ К сведению, комбинат выпускал 77,35% от общероссийского производства глюкозы кристаллической для медицинских целей, занимал доминирующее положение на внутреннем рынке.

производителя на внутреннем рынке. Российская Федерация единовременно потеряла на приватизации данного объекта от 77,4 до 115 млн долл. США.

Ослабление влияния государства на деятельность РАО «ЕЭС России» проявилось в том, что за 1995 – 1997 годы с 64,4% до 52,5% снизился контрольный пакет акций, принадлежащих государству, при одновременном увеличении доли акций, принадлежащих нерезидентам, с 12,4% (на 1 февраля 1996 г.) до 31,59% (на 29 апреля 1998 г.)¹¹¹. Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 74-ФЗ «Об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и акциями других акционерных обществ электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности» установлено, что в собственности иностранных лиц может находиться до 25% всех видов акций РАО «ЕЭС России». Вместе с тем по состоянию на 30 апреля 1999 года иностранные инвесторы владели 34,45% акций РАО «ЕЭС России»¹¹².

2.2.3. Необоснованное занижение цены продаваемых государственных активов, притворность конкурсов, низкая результативность продаж

Отсутствие внешнего государственного контроля за подготовкой и проведением приватизационных конкурсов¹¹³ приводило к серьезным нарушениям, связанным с несоблюдением установленных законом процедур по недопущению искусственного занижения цены продаваемых государственных активов, а также к невысокой результативности (выгодности) продаж. Ниже приводятся некоторые факты, выявленные в результате проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

1. В 1991 году оценка имущества страхового акционерного общества «Ингосстрах» была произведена без учета требований Временного методического положения «Оценка стоимости имущества государственных предприятий и организаций, подлежащих выкупу, продаже»¹¹⁴, в связи с чем государству был нанесен ущерб в размере 6 млрд рублей (в ценах 1991 года).

¹¹¹ Отчет о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1997 год и проверки деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №26 (139), п.1 от 8 сентября 1998 г.).

¹¹² Отчет о результатах комплексной проверки использования федеральной собственности Российским акционерным обществом энергетики и электрификации «Единая энергетическая система России» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 29 (221) от 1 сентября 2000 г.).

¹¹³ Так, например, в 1996-1997 годах РФФИ с нарушениями действующих нормативных правовых актов выполнял функции как по организации и проведению конкурсов, так и по контролю за выполнением договорных обязательств, что в итоге приводило к снижению объема финансовых средств, поступающих в федеральный бюджет.

¹¹⁴ Утверждено приказом Минфина СССР от 29 ноября 1990 г. № 131.

2. По итогам десяти выборочно проверенных Счетной палатой специализированных аукционов 1996-1997 гг. в результате необоснованного снижения цены акций упущенная выгода для федерального бюджета составила более 115 млрд рублей.

3. Согласно результатам проверки Счетной палатой ОАО «Восточная нефтяная компания», проведенной в 2002 г., установлено, что Правительством Российской Федерации был нарушен порядок приватизации государственных пакетов акций ОАО «Восточная нефтяная компания», определенный в Сводном плане приватизации, что привело к значительному недополучению средств федеральным бюджетом. Если бы Правительство Российской Федерации выполнило требования Сводного плана приватизации о порядке продажи пакетов акций (сначала – 34%, затем – 51%), государство реализовало бы возможность получения контроля за активами компании. В этом случае суммарный доход государства от продажи 85% акций мог бы быть гораздо выше полученных в итоге 1025 млн долларов США (по оценкам Счетной палаты, – от 1275 до 1450 млн долларов США)¹¹⁵.

4. При определении продажной цены пакета акций ОАО «Тюменская нефтяная компания» не была учтена стоимость извлекаемых запасов нефти и газа, находящихся на балансе организации, в результате цена продажи пакета акций была занижена минимум на 920 млн долларов США¹¹⁶.

5. По итогам проведенных в 1996-1997 годах трех специализированных аукционов по продаже пакетов акций, составляющих 7,97% уставного капитала ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть», государство получило 284,8 млрд рублей (в ценах 1997 г.), или 48,8 млн долларов США.

Однако согласно рыночной капитализации ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть», составившей по итогам 1997 года 4492,8 млн долларов США, цена пакета акций компании составляла 358,1 млн долларов США. Следовательно, государство от продажи акций компании недополучило 309,3 млн долларов США, а упущенная выгода федерального бюджета составила около 220 млн долларов США¹¹⁷.

¹¹⁵ Отчет о результатах проверки ОАО «Восточная нефтяная компания» в части эффективности управления 36-процентным пакетом акций, находящимся в федеральной собственности, и проведении Минимуществом России предпродажной подготовки, в том числе определения начальной цены продажи указанного пакета акций (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 25 (308), п. 5 от 19 июля 2002 г.).

¹¹⁶ Отчет по результатам проверки целесообразности, эффективности и соответствия законодательству Российской Федерации продажи находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Тюменская нефтяная компания» (ОАО «ТНК») (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 39 (110), п. 3 от 10 декабря 1997 г.).

¹¹⁷ Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности акционирования и продажи пакетов акций ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть», находящихся в федеральной собственности (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 13 (164), п. 11 от 16 апреля 1999 г.).

6. Правительством Российской Федерации не было обеспечено эффективного противодействия злоупотреблениям и нарушениям в ходе организации и проведении в 1995 – 1996 годах залоговых аукционов.

Так, например, консорциум российских коммерческих банков в составе банков «Империал», «Инкомбанк», «Онэксимбанк», «Столичный банк сбережений», «Менатеп» и АКБ «Международная финансовая компания» предложил Правительству Российской Федерации крупный льготный приватизационный кредит, временно замещающий собой запланированные в бюджете поступления от приватизации, при условии передачи им в доверительное управление пакетов акций ряда крупнейших и рентабельных российских предприятий.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 «О порядке передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности», а также указов Президента Российской Федерации от 30 сентября 1995 г. № 986 «О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями», от 02 ноября 1995 г. № 1067 «О сроках реализации акций, находящихся в федеральной собственности и передаваемых в залог в 1995 году», от 07 декабря 1995 г. № 1230 «Вопросы передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности» за период с 4 ноября по 28 декабря 1995 года Министерство финансов Российской Федерации заключило 12 договоров кредита под залог акций с победителями аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и их комиссионной продажи.

Счетная палата в конце 1995 года по итогам комплексной проверки деятельности органов приватизации (Госкомимущества России, РФФИ и Федерального управления по делам о несостоятельности) направила информационные письма в адрес Председателя Правительства Российской Федерации, председателя Госкомимущества России, Председателей Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и Министра юстиции Российской Федерации, в которых высказала позицию о неэффективности залоговых аукционов и необходимости отказа от их проведения. В частности, было отмечено, что сумма кредитов, полученных от передачи в залог федерального имущества, была эквивалентна сумме временно свободных валютных средств федерального бюджета, размещенных в это время Минфином России на депозитных счетах коммерческих банков, ставших затем победителями в залоговых аукционах.

Так, например, временно свободные средства Минфина России были размещены:

в АБ «Империал» – в размере 80 млн долларов США при общей сумме в двух договорах кредита в 48,3 млн долларов,

в «Столичном банке сбережений» – 137,1 млн долларов при сумме кредита в 100,3 млн долларов США,

в банке «Менатеп» – 120 млн долларов при общей сумме двух договоров кредита в 163,125 млн долл. США.

В соответствии с «Обязательными условиями договора кредита», утвержденными Указом Президента от 31 августа 1995 г. № 889, погашение заемщиком обязательств по договорам кредита осуществлялось из средств федерального бюджета без указания финансового года. Однако во всех договорах кредита была указано, что погашение осуществляется из средств федерального бюджета 1995 года, что фактически означало следующее: вместо передачи акций в залог, т.е. во временное использование федеральной собственности, происходила запланированная продажа акций.

Таким образом, сделки кредитования Российской Федерации под залог акций государственных предприятий могут считаться притворными, поскольку **банки фактически «кредитовали» государство государственными же деньгами.** Минфин России предварительно размещал на счетах банков – участников консорциума средства в сумме, практически равной кредиту, а затем эти деньги передавались Правительству Российской Федерации в качестве кредита под залог акций наиболее привлекательных предприятий. В результате банки, «кредитовавшие» государство, смогли непосредственно либо через аффилированных лиц стать собственниками находившихся у них в залоге пакетов акций государственных предприятий.

Среди прочих нарушений, выявленных в сфере приватизации предприятий через механизм залоговых аукционов, можно выделить следующие.

Вопреки Правилам проведения аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций коммерческие банки не направляли кредитные средства на счет в Центральном банке Российской Федерации. Фактически средства оставались в тех же коммерческих банках, но на специальных счетах (т.н. блокированные счета Минфина России в «Онэксимбанке» и в банке «Империал», валютные счета Минфина России в «Онэксимбанке» и в банке «Менатеп» и т.п.).

В нарушение установленного порядка, предполагающего предоставление кредита целиком и в рамках одного финансового года, кредитные средства нередко направлялись частями, а выплаты растягивались. Так, например, договор кредита от 13 декабря 1995 г. № 8-КЗ с Новороссийским морским пароходством предусматривал предоставление кредита порциями (80% и 20%), причем два договора были заключены со сроками предоставления кредита, выходящими за пределы 1995-го финансового года.

Анализ состава участников аукционов и их гарантов показал, что в большинстве случаев состязательность при проведении аукционов не предполагалась. Из 12 аукционов лишь в четырех сумма кредита существенно превысила начальную цену. В остальных случаях начальная цена была превышена чисто символически, при этом или оба участника

имели одного и того же гаранта, или один из участников являлся и гарантом остальных, или оба участника являлись гарантами друг друга.

Таким образом, в результате проведения залоговых аукционов отчуждение федеральной собственности было произведено по значительно заниженным ценам, а конкурс фактически носил притворный характер.

7. Аналогичные нарушения, связанные с занижением стоимости продаваемых активов и неэффективностью продаж, были в массовом порядке выявлены и на региональном уровне.

Например, в 1999 году Комитет по управлению имуществом Тверской области принял решение о продаже 19 объектов недвижимости, совокупная стартовая стоимость которых составляла 7437,0 тыс. рублей. В итоге продано было 14 объектов на сумму 5513,6 тыс. рублей. Выручка от реализации объектов превысила совокупную начальную цену продажи всего на 5%. При этом на содержание Комитета и Фонда имущества Тверской области было направлено 4,5% полученных от приватизации средств.

В 2003 году затраты на организацию и проведение приватизации в Республике Ингушетия в 270,7 раз превысили поступления от приватизации, которые составили всего 2600,7 тыс. рублей.

2.2.4. Отсутствие системы внешнего независимого контроля предприватизационной подготовки государственных активов и приватизационных сделок

Уже неоднократно отмечалось, что на протяжении 1993-2003 гг. в Российской Федерации не было создано действенной системы внешнего, независимого контроля процессов приватизации в соответствии с международными стандартами и требованиями.

Если до 1995 г. такая система не была сформирована, поскольку в стране объективно отсутствовал государственный орган, осуществляющий внешний финансовый контроль (несмотря на то что его создание прямо предусмотрено Конституцией Российской Федерации), то с момента возникновения Счетной палаты проблемы с отсутствием независимого контроля носят уже субъективный характер и связаны, по всей видимости, со стремлением органов исполнительной власти сохранить «свободу рук» в процессе приватизации.

Так, несмотря на принятие Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-З «Об акционерных обществах», статья 77 которого прямо требовала привлечения уполномоченного органа государственного финансового контроля для составления заключений о результатах независимой оценки рыночной стоимости акций при их отчуждении из государственной

собственности¹¹⁸, продажа государственных активов во второй половине 90-х годов осуществлялась практически без участия Счетной палаты.

Более того, нередко в качестве «независимых внешних» экспертов привлекались аффилированные и заинтересованные юридические лица.

Так, вопреки действующему законодательству к оценке 8,5% акций РАО «ЕЭС России», принадлежавших государству, при их продаже в 1996 году на специализированном аукционе в качестве финансового консультанта без конкурса была привлечена заинтересованная зарубежная компания «CS First Boston», являвшаяся ранее акционером Общества, но не был привлечен в соответствии со статьей 77 Федерального закона от 26 декабря 1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» обязательный в этом случае государственный финансовый орган¹¹⁹.

Вместе с тем, как показывает практика проведения Счетной палатой контроля за предпродажной подготовкой государственных пакетов акций, составление подлинно независимых заключений и экспертиз способствует значительному увеличению доходов федерального бюджета.

Так, например, проведение Счетной палатой проверки предпродажной подготовки реализации на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями находящихся в федеральной собственности 328036 тыс. акций ОАО «Оренбургская нефтяная акционерная компания» позволило дополнительно получить в доходы федерального бюджета 654,25 млн долларов США¹²⁰.

Но в целом факты привлечения Счетной палаты к предприватизационным экспертизам являются единичными. В 1997 году Счетная палата давала заключение по результатам экспертизы плана приватизации и оценки активов «Российской государственной страховой компании». В 2002 году были проведены экспертизы определения начальной цены продажи пакетов акций ОАО «НГК «Славнефть», «Авиакомпания «Сибирь», ОАО «Саянскхимпром», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», «Изумрудные копи Урала», «Северовостокзолото», «Кузбассинвестуголь», «Магнитогорский меткомбинат», которые подлежали приватизации согласно Программе приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2002 год, а также была осуществлена оценка обоснованности цены продажи

¹¹⁸ В Указе Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1210 «О мерах по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера» определялся частный случай привлечения Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом для составления заключений о результатах независимой оценки рыночной стоимости акций.

¹¹⁹ Отчет о результатах проверки процесса и результатов приватизации, управления государственным пакетом акций РАО «ЕЭС России» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 25 (138), п. 9 от 17 июля 1998 г.). См. также Отчет о результатах проверки законности и целесообразности структурной реорганизации, акционирования и приватизации государственных авиапредприятий ОАО «Тюменские авиалинии» и ОАО «Внуковские авиалинии» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 36 (272), п. 4. от 12 октября 2001 г.).

¹²⁰ См.: Финансовый контроль. 2002. № 3 (6), с. 14.

федерального пакета акций ОАО «Тюменская нефтяная компания», реализованного 22 декабря 1999 года на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями.

К контролю за ходом и результатами других приватизационных сделок периода конца 90-х годов – 2003 годов Счетная палата не привлекалась.

2.2.5. Коррупция и неэффективность действий органов государственной власти по предупреждению криминализации экономики в ходе приватизации

В ходе приватизации получили широкое распространение новые для России виды экономических преступлений: подделка ценных бумаг, мошеннические операции с ваучерами, недобросовестные рекламные кампании, организация «финансовых пирамид» и другие.

По оценке правоохранительных органов, в ходе приватизации сформировались условия, позволившие проводить операции по отмыванию теневых капиталов, по передаче значительной части государственного и муниципального имущества в собственность криминальных и полукриминальных структур, усиливая тем самым их влияние на различные сферы экономики и политической жизни, коррумпированность государственного аппарата.

Одной из причин криминализации экономики и нанесения экономического ущерба государству в ходе приватизации являются серьезные пробелы и недостатки законодательства, а также отсутствие необходимого государственного контроля. Так, например, значительный ущерб государству был нанесен невыполнением инвестиционных условий по договорам купли-продажи акций приватизируемых предприятий. Фактически до конца 1997 года собственник приобретенного имущества считался таковым с момента заключения договора купли-продажи независимо от выполнения инвестиционных условий, предусмотренных данным договором. Таким образом, существующим на тот момент законодательством недобросовестным субъектам хозяйственной деятельности фактически была предоставлена возможность получить право собственности на государственное имущество, не выполняя при этом инвестиционные обязательства. Новый частный собственник имел право участвовать в различного рода сделках с государственным имуществом. В результате значительные объемы государственного имущества отчуждались в пользу частных коммерческих структур, в том числе нерезидентов, без последующего исполнения инвестиционных обязательств.

Анализ материалов контрольных мероприятий Счетной палаты, в том числе переданных в правоохранительные органы в период с 1995-го по 2003 год, свидетельствует о многочисленных случаях нанесения значительного ущерба государству из корыстных побуждений со стороны руководителей приватизированных предприятий, должностных лиц органов государственной власти и управления и новых собственников (акционеров).

Широкое распространение получили случаи учреждения руководителями предприятий дочерних структур с внесением основных фондов, объектов недвижимости либо иного ликвидного имущества основного предприятия в качестве доли в уставный капитал вновь образованных хозяйствующих субъектов. В результате рядовые работники фактически становились собственниками заведомо убыточных предприятий.

Итогом таких действий является существенное уменьшение доли государства на предприятиях, имеющих федеральные пакеты акций, и, как следствие, утрата государственного контроля за деятельностью важных объектов промышленности. Примерами тому могут служить Ижевский электромеханический завод, Мурманский морской торговый порт, Ульяновский авиационный промышленный комплекс, Курганский завод металлических мостовых конструкций и т.д. Нарушения со стороны представителей государственных органов в основном выражались в злоупотреблении должностными полномочиями в интересах коммерческих структур в целях получения личной выгоды.

Всего, по сведениям МВД России, за период с 1993-го по 2003 годы было выявлено 52938 преступлений, связанных с приватизацией. По результатам следствия в суд направлено 11045 уголовных дел, по которым привлечено к уголовной ответственности 1526 лиц.

По данным ГИЦ ГУБЭП МВД России, наибольшее количество преступлений в сфере приватизации (27,6 тыс.) было выявлено в 1993 году, причем основная их часть оказалась связана с оборотом приватизационных чеков. Причинами высокой криминализации экономики в тот период являлись, в частности, очевидные недостатки законодательной базы, регулирующей отношения собственности, слабый контроль за законностью происхождения денежных средств, используемых в ходе приватизации, высокие темпы инфляции, неразвитость системы налогообложения и др.

В 2003 году выявлено около 3,5 тыс. преступлений в сфере приватизации, к уголовной ответственности привлечено 345 лиц.

Динамика криминогенной ситуации в сфере приватизации за период 1995-2002 г. отображена на рис. 1.

В Иркутской области прокуратурой выявлено 760 нарушений законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества в 1995-2002 гг., в Республике Адыгея – 711. В тот же период, например, в Республике Хакасия по искам прокуратуры 11 сделок признаны недействительными и 2 ничтожными, а в Саратовской области полностью или частично недействительными признаны 33 сделки по приватизации (5% от общего числа приватизированных предприятий), из них 9 – по искам прокуратуры. В Алтайском крае 141 сделка по приватизации была признана недействительной.

По оценкам правоохранительных органов, недостаточное внимание к комплексному прогнозированию последствий приватизации конкретных предприятий (особенно в оборонном комплексе), акцент на приоритетное решение текущих задач пополнения бюджета за счет продажи

государственной собственности, а также безответственность ряда должностных лиц нередко приводили к реальным потерям в сфере обеспечения обороноспособности и национальной безопасности страны.

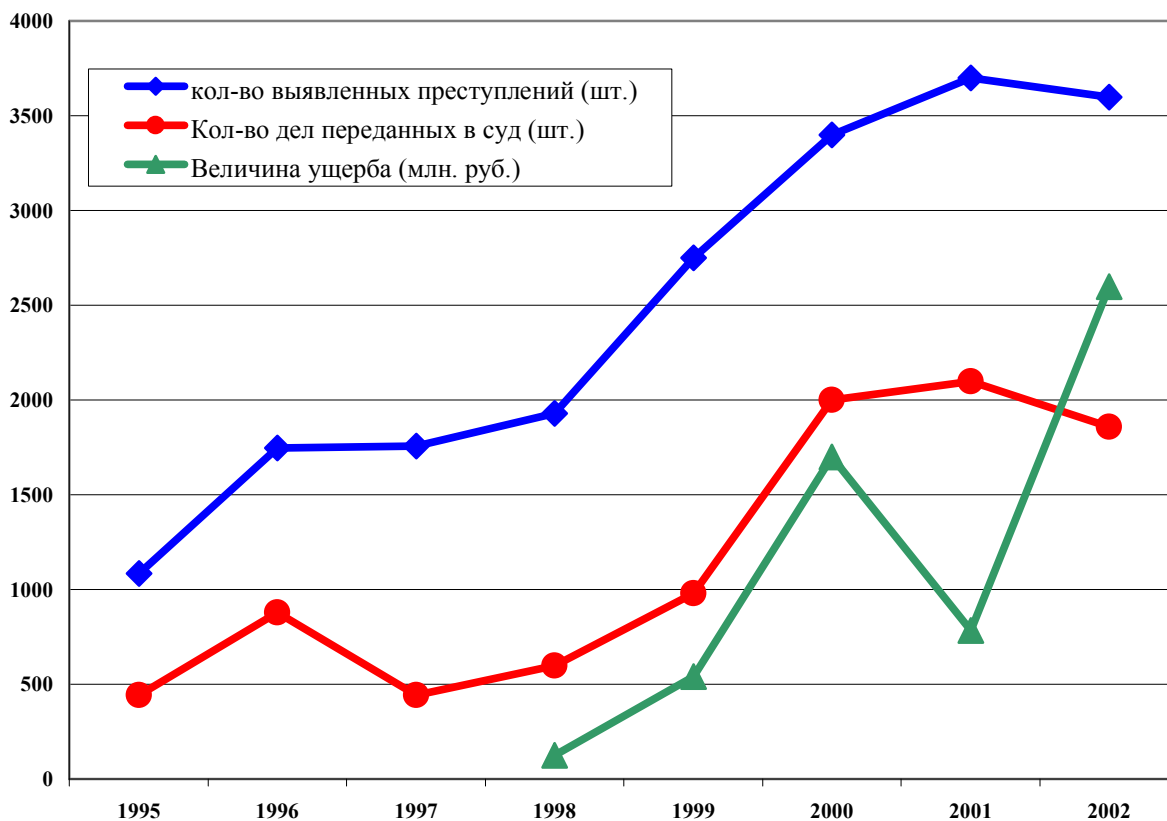


Рис. 1. Динамика криминогенной ситуации в сфере приватизации в 1995-2002 гг.

Так, например, после приобретения американской фирмой контрольного пакета акций курского АО «Кристалл», выпускавшего комплектующие изделия для систем наведения ракетного комплекса «Игла», было прекращено производство специзделий и утрачена уникальная технологическая база.

В результате применения для предприятий сферы оборонной промышленности механизма искусственного банкротства к выгоде узкого круга заинтересованных лиц разрушались вполне успешные производства, а сами предприятия и их активы уводились из-под контроля государства, в том числе переходили в собственность нерезидентов. При этом в ряде случаев инициаторами искусственного возбуждения дел о несостоятельности (банкротстве) предприятий оборонно-промышленного комплекса выступали не только коммерческие структуры, но также федеральные ведомства и

организации, в том числе государственные предприятия топливно-энергетического и коммунального комплекса¹²¹.

Всего за период 1995-2002 гг. органами прокуратуры выявлено 3850 преступлений, связанных с приватизацией. Из них в крупном и особо крупном размере совершено 1136 преступлений, путем мошенничества – 2069 (ст. 159 УК РФ), путем присвоения или растраты – 587 (ст. 160 УК РФ). Совершено 313 преступлений, направленных против государственной службы и службы в органах самоуправления (гл. 30 УК РФ) и выявлен 51 факт злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ). 23 преступления совершено сотрудниками органов государственной власти и управления, 5 – государственных предприятий и учреждений, 3 – комитетов по управлению имуществом.

По результатам проведенных проверок органами прокуратуры заявлено девятнадцать исков, в том числе имущественного характера на сумму более 47 млн рублей. Основная часть исков вносилась о признании сделок приватизации недействительными, применении последствий недействительности сделки и об отмене нормативных и ненормативных правовых актов органов исполнительной власти, касающихся приватизации государственного имущества.

Счетная палата по результатам проведенных в 1995-2003 гг. контрольных мероприятий в сфере приватизации направила в Генеральную прокуратуру Российской Федерации более 50 обращений по выявленным фактам нарушений. Однако при рассмотрении правоохранительными органами материалов Счетной палаты возникал ряд проблем, которые препятствовали эффективному реагированию по фактам нарушения законности в процессе приватизации. В частности, действующим уголовным законодательством не предусмотрен самостоятельный состав преступления, устанавливающий ответственность за нарушение законодательства, регулирующего вопросы приватизации. По этой причине спектр составов преступлений, выявляемых в ходе приватизации, может быть очень широк.

Кроме того, Счетная палата не наделена правом обращения в суд по фактам выявленных нарушений, а согласно международным стандартам деятельности высших органов внешнего финансового контроля в сфере борьбы с мошенничеством и коррупцией¹²² аудиторы вообще не имеют права самостоятельно квалифицировать выявленные факты нарушений как преступления. Так, согласно Принципу 28 Руководства АЗОСАИ¹²³ по борьбе с мошенничеством и коррупцией термины «мошенничество» или «коррупция» не могут быть использованы в заключительных выводах

¹²¹ См.: Отчет об итогах обобщения фактов нарушений в сфере приватизации, выявленных в результате проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий в 1995-2003 гг. (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, п. 11.4 от 4 июня 2004 г., № 19 (38)).

¹²² См., например, Руководство АЗОСАИ по борьбе с мошенничеством и коррупцией (2002 г.) - http://www.asosai.org/fraud_guidelines/index.html

¹²³ АЗОСАИ - Азиатская организация высших органов финансового контроля.

аудиторской проверки, поскольку такое обвинение может быть выдвинуто только судом¹²⁴. Но для того чтобы дело дошло до суда, необходимо обеспечить четкое и эффективное взаимодействие правоохранительных органов и Счетной палаты, что до последнего времени составляло определенную проблему. Например, отмечались периоды, когда Генеральная прокуратура Российской Федерации вообще не реагировала должным образом на материалы, направляемые Счетной палатой в ее адрес.

В связи с тем, что современная экономическая преступность все больше приобретает транснациональные черты, чрезвычайно актуальной становится задача создания «единого фронта» правоохранительных органов и высших органов финансового контроля различных государств в борьбе с экономическими преступлениями, в том числе с мошенничеством и коррупцией в сфере приватизации государственной собственности.

2.3. Анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти в сфере приватизации

Анализ деятельности органов исполнительной власти в 1993-2003 гг. в сфере приватизации позволяет сделать следующие выводы:

1. Органы исполнительной власти Российской Федерации осуществляли приватизацию государственной собственности в течение периода 1993-2003 гг. на основании положений действующих в тот период нормативных правовых актов. Несмотря на формальную недостаточность и неполноту законодательной базы приватизации, особенно на ранних этапах (до середины 90-х годов), органы государственной власти были обязаны осуществлять свою деятельность в точном соответствии с действующим законодательством. При этом несовершенство закона не является основанием для отмены либо пересмотра принятых на его основании решений, поскольку, с правовой точки зрения, действует общее правило презумпции законности нормативного акта: если нормативный правовой акт не был оспорен и не утратил силу ввиду установленного судом несоответствия Конституции Российской Федерации, то указанный акт и принятые на его основе решения являются законными.

2. При оценке целесообразности решений органов власти о начале массовой приватизации необходимо учитывать тот факт, что известная неподготовленность и поспешность в действиях органов государственной власти была, в частности, реакцией на начавшуюся на рубеже 80-90-х годов прошлого века так называемую спонтанную приватизацию.

Так, по данным Госкомстата РСФСР, в России к 30 апреля 1991 года было создано 1798 ассоциаций, 164 концерна, 92 консорциума, 1186

¹²⁴См.: Руководство АЗОСАИ по борьбе с мошенничеством и коррупцией (2002 г.).

акционерных обществ и 58 межотраслевых государственных объединений¹²⁵. При этом многим из было делегировано право по управлению имуществом и переданы функции держателя акций государства тех предприятий в их составе, которые могут быть акционированы. А летом 1992 г. (до начала осуществления Государственной программы приватизации) стихийно были приватизированы около 2 тыс. предприятий¹²⁶.

При этом зачастую получение и удержание контроля над предприятиями осуществлялось силовыми, криминальными методами. В сложившейся ситуации формализация процессов перехода прав собственности рассматривалась как попытка прекращения интенсивного разграбления активов в ходе спонтанной приватизации¹²⁷.

Таким образом, стихийные приватизационные процессы опережали работу по созданию полноценной правовой базы, регулирующей смену форм собственности, а также по становлению соответствующих государственных структур.

3. Необходимо также учитывать, что принципиальные решения о начале массовой приватизации принимались органами законодательной и исполнительной власти совместно.

Так, в декабре 1992 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял Постановление, в котором в основном одобрил представленный Правительством РСФСР проект Государственной программы приватизации на 1992 год, а также дал согласие на принятие Указа Президента РСФСР «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» «как временного нормативного акта до принятия Верховным Советом РСФСР Государственной программы приватизации»¹²⁸. Окончательный вариант Государственной программы приватизации на 1992 год был утвержден Постановлением Верховного Совета РСФСР от 11 июня 1992 г. № 2980-1¹²⁹.

¹²⁵ О функционировании народного хозяйства РСФСР в январе-октябре 1991 г. М.: Госкомстат РСФСР, 1991.

¹²⁶ См.: Отчет о проверке центральных аппаратов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России (Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 октября 1995 г. № 1239-1 ГД и Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 октября 1995 г., № 21).

¹²⁷ См., например: Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов. – М., 2001. – С. 23 (Работа выполнена под эгидой Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований в составе Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Института экономики переходного периода, Рабочего центра экономических реформ, Канадского агентства по международному развитию и др.).

¹²⁸ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3038/1-1 «О проекте Государственной программы приватизации на 1992 год» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 16 января 1992. № 3. - Ст. 92.

¹²⁹ Текст опубликован в издании: Российская газета от 09 июля 1992 г., № 156.

4. Проведенный анализ показывает, что, принимая решение о начале массовой приватизации, органы власти руководствовались аргументами, вытекающими из тогдашнего понимания причин и возможных путей преодоления социально-экономического кризиса начала 90-х годов.

В частности, предполагалось, что приватизация должна была стать инструментом для решения целого ряда актуальных задач:

- формирования слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики;
- повышения эффективности деятельности предприятий путем их приватизации;
- социальной защиты населения и развития объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации;
- содействия процессу стабилизации финансового положения в Российской Федерации;
- создания конкурентной среды и содействия демонополизации народного хозяйства;
- привлечения иностранных инвестиций¹³⁰.

Однако реальные, прагматические цели, преследуемые органами исполнительной власти и собственниками предприятий в ходе реализации конкретных сделок, нередко расходились с официально продекларированными долгосрочными, стратегическими целями приватизации. Отсутствие же полноценной правовой и институциональной базы, а также эффективного внешнего государственного контроля за ходом приватизации на протяжении практически всего периода 90-х годов делало практически невозможным оперативную корректировку действий органов исполнительной власти.

5. Согласно международным стандартам ИНТОСАИ по аудиту приватизации, чрезвычайно важной задачей для высших органов внешнего финансового контроля является «выяснение истинных целей продажи конкретного актива»¹³¹, поскольку именно сравнение долгосрочных и краткосрочных целей государства на каждом конкретном этапе приватизации позволит в итоге оценить эффективность действий властей и реальных результатов реформ.

В документах ИНТОСАИ подчеркивается также необходимость учитывать динамичный характер процесса приватизации и тот факт, что цели каждой конкретной сделки обычно отражают изменения (подчас

¹³⁰ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 11 июня 1992 г., № 2980-1.

¹³¹ Принцип 6 Руководства по стандартам аудита приватизации (1998 г.) гласит: «Высшие органы финансового контроля должны выяснить все мотивы конкретной сделки, включая причины, почему государство решило продать данный актив именно с такими условиями и за такую цену. Это необходимо для того, чтобы ... установить ключевые факторы, повлиявшие на конкретное решение государства о приватизации конкретного предприятия. Причем эти причины могли не быть заявлены открыто в качестве целей конкретной сделки (например, ожидаемый кризис вследствие роста государственного долга, превышающего финансовые возможности государства, и т.п.)».

радикальные), происходящие в экономике в целом. Однако решение оперативных задач не должно противоречить долгосрочным целям приватизации. В частности, согласно Принципу 7 Руководства по стандартам аудита приватизации, высшие органы финансового контроля обязаны установить, каковы были конкретные цели продажи, включая обстоятельства, касающиеся особенностей самого приватизируемого предприятия, и определить, как эти конкретные цели соотносятся с долговременными целями государства – такими, как развитие рыночной экономики, гражданского общества, решение социальных и экологических проблем и пр.

Непрозрачность действий федеральных органов исполнительной власти на протяжении всего периода 1993-2003 гг. и отсутствие эффективной системы внешнего государственного финансового контроля в сфере приватизации затрудняют возможность адекватно оценивать целесообразность продажи того или иного государственного актива. Тем не менее можно сделать вывод о том, что на первом, чековом этапе приватизации (до 1994 г.) основной прагматической задачей органов власти было создание широкого круга собственников, в основном мелких акционеров, посредством безвозмездной передачи государственной собственности. Массовая приватизация была также попыткой (не слишком удачной) остановить и ввести в формально-правовые рамки стихийный номенклатурно-бюрократический передел собственности, активно развернувшийся с конца 80-х годов.

Начиная с 1994 г. «истинной» целью приватизации стало получение доходов в бюджет. Однако эта задача в целом решалась недостаточно эффективно, поскольку недооценка, а порой и намеренное занижение стоимости продаваемых активов в сочетании с незначительным превышением итоговой цены над стартовой ценой приводили к недополучению средств от приватизации в бюджеты всех уровней.

По оценкам экспертов, задача максимизации прибыли государственного бюджета теряет актуальность после 2000 г., когда были преодолены проблемы с бюджетным дефицитом. Однако анализ современного этапа показывает, что федеральные органы исполнительной власти действуют в прежней парадигме, тогда как более целесообразным выглядит перенос акцента на привлечение инвестиций – то есть на решение задач модернизации российской экономики.

6. Органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации оказались недостаточно эффективны в противодействии процессам криминализации общественных отношений, связанных со сменой форм собственности. Более того, подавляющее большинство нарушений в сфере приватизации совершено именно органами исполнительной власти и их представителями.

Как отмечалось выше, наиболее распространенными формами нарушения законности стали превышение либо неисполнение органами власти своих полномочий в сфере приватизации и управления

государственным имуществом; недооценка и необоснованное занижение стоимости продаваемых государственных активов; притворность конкурсов и низкая результативность продаж; коррупция и нарушение принципа равной защиты прав и интересов граждан в процессе приватизации.

7. Несмотря на существенные позитивные сдвиги в совершенствовании правовых основ и процедур приватизации, произошедшие в 2001-2003 гг., государственный контроль в этой сфере по-прежнему остается исключительно внутренним, поскольку и контролеры и контролируемые входят в единую систему исполнительной власти.

Однако приватизация государственных активов на всех этапах должна быть открыта для независимого, то есть внешнего государственного контроля. Поскольку речь идет о продаже государственного, то есть общественного имущества, общество и государство нуждаются в независимом подтверждении того, что процесс приватизации был осуществлен законно и должным образом.

8. Ответственность за имевшие место негативные последствия приватизации полностью лежит на публичной власти, поскольку именно государство было обязано обеспечить правовые, институциональные и прочие условия, гарантирующие защиту прав и интересов граждан, общества и государства в целом в процессе разгосударствления собственности.

Такой подход к пониманию роли и ответственности органов государства при осуществлении экономических реформ является общепризнанным в международной практике и отражен в решениях Конституционного суда Российской Федерации.

В частности, Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 3 ноября 1998 г. № 25-П указал, что «приватизация в Российской Федерации обусловлена переходом к многообразию форм собственности, свободе экономической деятельности, гарантированным, в частности, статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации.

Установление права на приватизацию осуществляется публичной властью. В то же время закрепляя в законе это право, государство обязано обеспечить возможность его реализации гражданами, гарантируя при передаче определенного имущества в собственность субъектов частного права соблюдение принципов и норм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации»¹³².

¹³² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А.Мостипанова // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 45. – Ст. 5603.

3. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИТОГИ ПРИВАТИЗАЦИИ В 1993-2003 ГГ.

3.1. Состояние российской экономики в начале 1990-х годов

Развитие экономики России в рассматриваемый период проходило в условиях кардинальных структурных изменений всей системы государственного, экономического и политического устройства. К началу 90-х годов состояние российской экономики характеризовалось нарастанием глубоких кризисных явлений, имеющих системный характер. Поражение в «гонке вооружений», резкое падение мировых цен на нефть привели к формированию устойчивого негативного тренда в экономическом развитии.

На конец 1991 года пришлась самая тяжелая фаза экономического кризиса, которая предопределила резкую дестабилизацию социально-экономической ситуации в стране и дальнейшее устойчивое и интенсивное снижение темпов экономического развития. Наиболее характерными чертами этого периода являлись резкий спад производства во всех отраслях промышленности и существенное усиление инфляционных процессов.

Практически полный развал финансовой системы, выразившийся, в частности, в том, что большая часть расходов союзного бюджета покрывалась за счет эмиссии, привел к фактической натурализации хозяйственных связей и нарастанию экономического обособления союзных республик и регионов. Рыночный курс рубля¹³³, составлявший в начале 1991 г. 35-40 рублей за доллар, к концу года упал в 3-5 раз (до 110-120 рублей за доллар по наличным операциям и до 180 рублей – по безналичным).

Среди основных причин, предопределивших кризисное состояние экономики данного периода, можно выделить:

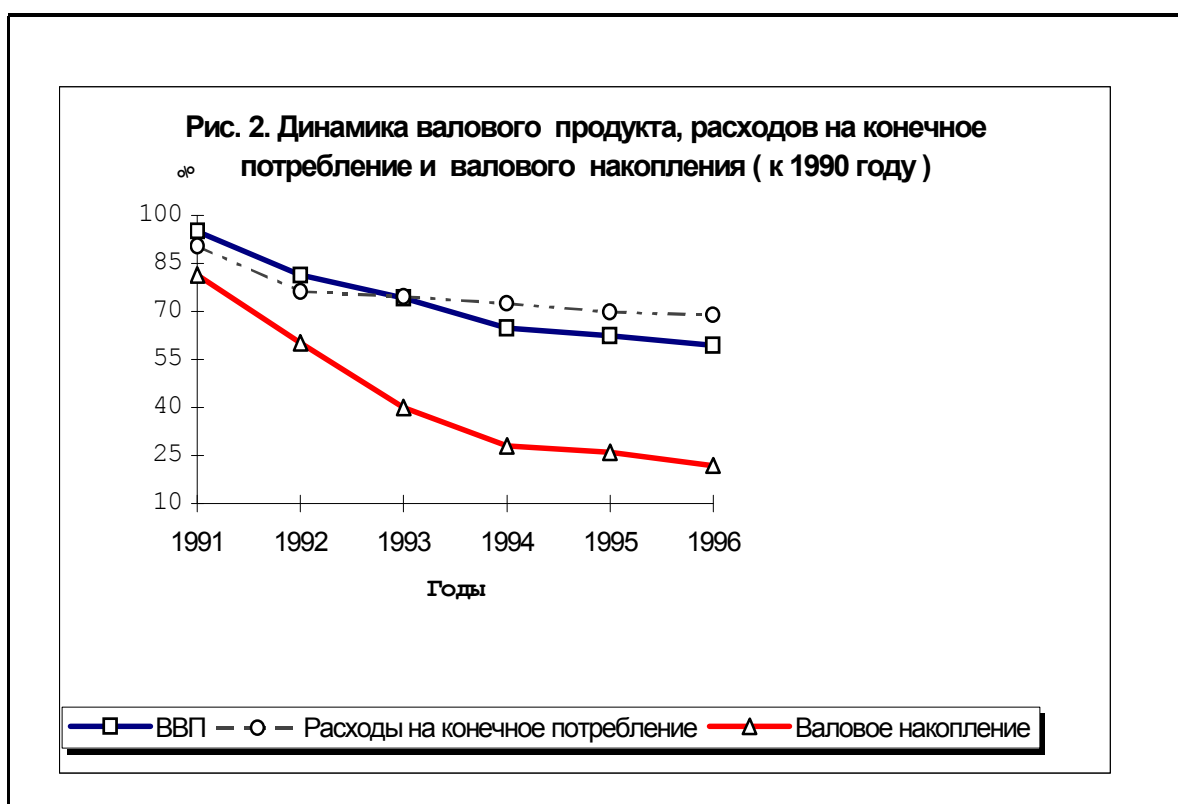
- глубокий кризис финансовой системы страны, характеризующийся временным сокращением возможностей государства в сфере проведения финансовой, денежно-кредитной и ценовой политики, рост дефицита бюджета и государственного долга, высокие темпы инфляции.
- разрушение единого экономического и финансового пространства, разрыв хозяйственно-экономических и технологических связей между отраслями, предприятиями и регионами, экономическое обособление союзных республик и распад СССР;
- сокращение объемов и изменение структуры внешнеторгового оборота, снижение экспортных возможностей, свободных валютных средств, рост государственного внешнего долга и расходов по его обслуживанию;

¹³³ См.: Российская экономика в 1991 году: Тенденции и перспективы. - М.: ИЭПП, 1992 г., с. 4-5.

- сокращение объемов производства в добывающих отраслях промышленности, а также сельскохозяйственного производства, не компенсированное улучшением использования сырья, топлива и материалов;
- катастрофическое снижение инвестиционной активности во всех сферах экономики при резком сокращении финансовых возможностей инвесторов;
- неконтролируемый рост цен.

В 1991 году реальный объем валового внутреннего продукта по отношению к предыдущему году снизился на 5%, в 1992 году на 19-20%, в 1993 году на 12%. Объем валового внутреннего продукта в 1996 году составил 2256 трлн рублей и в реальном выражении снизился на 6% по сравнению с 1995 годом. Всего к 1996 году валовой внутренний продукт сократился на 38% по отношению к 1991 году. Динамика снижения объемов валового внутреннего продукта Российской Федерации в начале 90-х годов отражена на рис.2.

За этот период происходило опережающее снижение темпов и доли валового накопления по сравнению с совокупными расходами на конечное потребление. В структуре производства валового внутреннего продукта за все это время сохранялась тенденция роста доли услуг при устойчивом снижении производства товаров.



Спад производства в начале 90-х годов носил общий характер. Им были охвачены все отрасли экономики, в том числе отрасли, непосредственно работающие на потребительский рынок.

Индекс производства промышленной продукции в 1991 году снизился на 8%, индекс производства продукции сельского хозяйства – на 4,5%, инвестиции в основной капитал – на 15 %, инфляция выросла в 2,6 раза.

Весьма существенным было падение производства отраслей, выпускающих конечную продукцию. По машиностроительному комплексу объем продукции сократился на 57,4% (рис 3.), в легкой промышленности – на 84,1%, пищевой промышленности – на 44%.



В 1992 году падение промышленного производства составило 18.8% к 1991 году. Объем производства продовольственных товаров сократился на 18%, товаров народного потребления – на 15%. Валовая продукция сельского хозяйства сократилась на 8%. В 1992 году наблюдались значительное опережение роста розничных цен по сравнению с доходами населения, падение уровня жизни большинства населения, развитие бартера и натуральной оплаты труда.

Тенденция спада промышленного производства сохранилась и к 1996 году, однако она имела разные масштабы своего проявления в различных отраслях экономики (табл. 1).

Общий выпуск промышленной продукции по отношению к 1995 году сократился на 5,5%. На 4,3% сократилось производство промежуточных товаров, на 14,5% снизилось производство средств производства, на 6,6% – потребительских товаров. Сокращение внутреннего спроса и снижение эффективности экспорта продукции стало причиной возобновления спада в отраслях металлургии и химической промышленности. Наибольшее падение

производства среди основных отраслей промышленности имело место в легкой промышленности.

Дальнейший спад проходил также в пищевой промышленности и в сельском хозяйстве. Производство сельскохозяйственной продукции сократилось на 7%, производство пищевой продукции – на 9%. В то же время в этот период наименьшее падение производства имело место в топливно-энергетическом комплексе и по ряду позиций в металлургии, что привело к росту их удельного веса в структуре промышленности. К этому периоду в основном уже завершилось создание системы государственного регулирования недропользования, ориентированной на рыночные экономические отношения.

Таблица 1

ДИНАМИКА ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В 1990-1996 гг.
(в % к предыдущему году)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Промышленность, всего	99.9	92.0	82.0	85.9	79.1	96.7	94.5
Электроэнергетика	102.0	100.3	95.3	95.3	91.2	96.8	98.4
Топливная промышленность	96.7	94.0	93.0	88.4	89.8	99.2	97.3
Черная металлургия	98.1	92.6	83.6	83.4	82.7	109.6	95.5
Цветная металлургия	97.6	91.3	74.6	85.9	91.1	102.8	94.6
Химическая и нефтехимическая промышленность	97.8	93.7	78.3	78.5	75.5	107.6	89.0
Машиностроение и металлообработка	101.1	90.0	85.1	84.4	69.2	90.9	88.9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	98.8	91.0	85.4	81.3	69.5	99.3	77.7
Промышленность строительных материалов	99.1	97.6	79.6	84.0	72.7	92.0	74.7
Легкая промышленность	99.9	91.0	70.0	77.0	54.0	69.8	72.4
Пищевая промышленность	100.4	90.5	83.6	91.0	82.5	91.8	90.8

Источник:

Российский статистический ежегодник. 1997: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 1997.

В 1991 году сократилось производство продукции топливной промышленности. Если в 1990 г. в целом по основным видам топлива добыча снизилась на 2% по сравнению с предыдущим годом, то в 1991 г. производство всех видов топлива в условном исчислении составило лишь 94% от уровня 1990 года.

Спад производства в топливно-сырьевых отраслях усиливал ресурсную несбалансированность народного хозяйства и приводил к деградации отраслей обрабатывающей промышленности и усилению сырьевой направленности производства и экспорта: доля обрабатывающих отраслей (машиностроения, легкой и пищевой промышленности) в стоимости промышленной продукции упала с 55% в 1991 году до 30% в 1996 году (в ценах 1990 г. – до 45%), тогда как вес топливно-энергетического комплекса

(ТЭК) увеличился с 10% до 36% (в сопоставимых ценах – до 22% при 14 % в 1999 году).

За пять лет энергоемкость промышленного производства выросла более чем на 40%, существенно усилена роль импорта, доля которого в розничном товарообороте достигла в 1996 году 52% при 14 % в 1991 году. К 1996 году уровень производства в топливной промышленности достиг 64,8% от уровня 1989 г., а в электроэнергетике – 80,7%, что в основном было обусловлено сохранением относительно высокого внутреннего спроса и высокими экспортными возможностями нефтяной и газовой отраслей.

В 1996 году темпы спада производства в топливно-энергетическом комплексе были наименьшими по сравнению с другими отраслями промышленности. Суммарное производство ТЭК по сравнению с 1995 годом сократилось на 2,1%. При этом в электроэнергетике производство снизилось на 1,6%, в нефтедобывающей промышленности – на 2%, в угольной – на 6%.

Среди причин спада промышленного производства в начале 90-х годов можно указать следующие: полная или частичная остановка значительной части предприятий (начиная с четвертого квартала 1993 года) из-за отсутствия финансов для пополнения запасов материальных оборотных средств (сырья, материалов, комплектующих изделий); инвестиционный кризис; сближение внутренних и мировых цен на большинство видов российской продукции перерабатывающего комплекса при низкой конкурентоспособности отечественной продукции по сравнению с импортной, что привело к сокращению внутреннего спроса, снижению эффективности экспорта и притоку в страну более дешевой импортной продукции. Кроме того, на состояние дел негативно влияли структурные особенности российской экономики, прежде всего наличие в ней обширного неэффективного сектора, гипертрофированное развитие военно-промышленного комплекса, общая технологическая отсталость.

Как уже отмечалось, в рассматриваемый период происходило резкое свертывание инвестиционной деятельности. Объем капитальных вложений в 1992 году сократился в сопоставимых ценах на 45%. В такой же мере снизились капитальные вложения, осуществляемые силами предприятий.

Производственные капиталовложения уменьшились наполовину, а капиталовложения в отрасли агропромышленного комплекса – более чем на 60%. Снижение инвестиций в основной капитал в 1996 году достигло 29,7% от уровня 1991 года.

Падение объема инвестиций было обусловлено, во-первых, резким сокращением объема централизованных капитальных вложений, финансируемых за счет средств бюджета (если в 1993 году в общем объеме инвестиций в основной капитал бюджетные средства из бюджетов всех уровней бюджетной системы составляли 34,3%, то в 1996 году они составляли 20,1%). Во-вторых, наблюдалась постоянная нехватка собственных финансовых ресурсов предприятий в результате падения рентабельности производимой продукции и обесценения основного капитала; при этом в структуре затрат на промышленную продукцию,

особенно в 1992-1993 годах, значительно снизилась доля амортизационных отчислений (с 12,1% в 1990 г. до 2,6% в 1992 г. и до 0,9% в 1993 г.), которые, как правило, использовались не по их прямому назначению (на модернизацию производства), а на приобретение материальных оборотных средств.

Общий спад производства во всех отраслях экономики затронул и внешнеторговую деятельность России. Экспорт и импорт систематически сокращались с начала 1991 года, что все более разрушительно действовало на экономику. Был разрушен механизм централизации валютных поступлений, который позволял в определенной мере выполнять обязательства по внешнему долгу и поддерживать доверие иностранных кредиторов. Спад внешней торговли в 1992 г. оказался более глубоким, чем спад общего объема промышленного производства. Так, например, внешнеторговый оборот сократился по сравнению с 1991 г. на 23%, экспорт – на 25% и импорт – на 21%.

Кризисные тенденции в сфере внешнеторговых отношений России стали следствием целого ряда негативных факторов. Это снижение экспортных возможностей из-за углубившегося спада промышленного производства, в том числе в отраслях топливно-энергетического комплекса, определяющих объемы экспорта топливно-энергетических ресурсов – основной статьи российского вывоза и главного источника валютных поступлений; кризис кредитно-денежной системы, нарастание инфляционных процессов, приводящих к резкому падению курса рубля, удорожанию импорта и стимулированию демпингового экспорта, т.е. к сокращению валютной эффективности внешней торговли; необходимость обслуживания растущих текущих кредитов и внешнего долга бывшего СССР при недостаточном объеме и слабом пополнении валютного резерва; определенные просчеты в таможенном и валютном регулировании.

За 1992-1996 годы внешнеторговый оборот России составил 618,0 млрд долларов США, в том числе экспорт – 350,4 млрд долларов США, импорт – 267,6 млрд долларов США. Сальдо внешней торговли страны на протяжении всего периода было положительным, за этот период ее суммарный объем составил 82,8 млрд долларов США.

В структуре импорта преобладали машины, оборудование и транспортные средства, а также товары потребительского спроса, на которые приходилось 60-70 % от общего импорта страны.

В структуре экспорта Российской Федерации ведущее место занимали товары топливно-энергетического и металлургического комплексов, на их долю приходилось около 70 % всего экспорта страны. При этом экспорт металла, химического и лесного сырья все больше приобретал вынужденный характер, поскольку на внутреннем рынке отсутствовал платежеспособный спрос (неплатежи покупателей), а также в связи с тем, что экспорт становился основным каналом встречного импорта оборудования и сырья.

В результате либерализации цен резко возросла стоимость большинства видов продукции потребительского и производственно-

технического назначения. Так, например, индекс потребительских цен в 1992 г. вырос в 26,1 раза по сравнению с 1991 г. В целом за период 1992 – 1996 гг. индекс потребительских цен вырос в 2177 раз, а индекс цен производителей промышленной продукции – в 3865,8 раза. При этом рост цен в отраслях, производящих сырье и материалы, значительно опережал рост цен в отраслях, производящих конечную продукцию.

Либерализация внешнеэкономической деятельности, предусматривавшая, в частности, отказ государства от монополии на внешнюю торговлю, введение внутренней конвертируемости рубля и свободный его обмен на иностранную валюту по рыночному курсу, привела в 1992-1996 гг. к серьезному ослаблению национальной денежной единицы.

В условиях слабой конкурентоспособности большинства отраслей обрабатывающей промышленности и сокращения валютных резервов курс рубля относительно доллара США упал за период 1992-1996 годы в 44,38 раза. Столь значительное падение курса рубля к доллару США во многом объяснялось тем, что в условиях высокой инфляции спрос на иностранную валюту не только определялся потребностями импорта, но и являлся средством накопления и страхования капиталов от обесценения. Покупка валюты населением стала основным средством сбережения денег. Если в 1992 году покупка валюты населением в общем объеме его денежных доходов составляла лишь 0,6 %, то в 1996 году она занимала уже 18,7 процентов.

Начиная с 1994 года резко возросла доля убыточных предприятий и организаций. Если в 1992 году она составляла 15,3%, в 1994 году – 32,5%, то к 1996 году увеличилась до 50,6%, при этом увеличение числа убыточных предприятий происходило по всем отраслям экономики. Так же резко снижалась рентабельность производства продукции. Если в 1992 году она составляла 29,3%, в 1994 году – 14,5%, то в 1996 году ее уровень упал до 4,8%. Платежеспособность предприятий (отношение ликвидных ресурсов к обязательствам) упала в 1992-1996 годах с 41% до 7%.

Трансформационный кризис, переживаемый российской экономикой в 1992 – 1996 годах, был усилен в результате сжатия платежеспособного спроса и предложения кредитных ресурсов. Так, при росте цен в 2177 раз за 1992-1996 годы денежная эмиссия за этот период выросла только в 331,3 раза. Скорость обращения различных компонентов денежной массы выросла в 6-7 раз. При этом отношение показателя объема денежной массы M_2 к годовому объему ВВП в 1995-1996 годах составило лишь 10-12%, тогда как в конце 1990-1991 годов оно составляло около 70-75%.

Образовавшийся денежный дефицит компенсировался преимущественно за счет сокращения производства и образования сферы неденежных бартерных и квазиденежных расчетов. Доля бартера в продажах предприятий обрабатывающей промышленности поднялась с менее чем 10% в 1992 г. до 17%– 22% в 1994-1995 годах и к середине 1996 года вышла на рекордный уровень в 38%. Существенным фактором, обусловившим резкое увеличение долговой нагрузки на платежные отношения в 1995-1996 годах,

стало также установление высоких реальных процентных ставок, поскольку предприятия вынуждены были предпочитать дорогим банковским кредитам кредиторскую и дебиторскую задолженность. В результате действия всех вышеперечисленных факторов сформировалась долговая экономика, основанная на коммерческом, а не банковском кредитовании.

Сложившаяся в 1992–1996 годах экономическая ситуация привела к росту задолженности по поступлению налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации. Несмотря на рост доходов бюджетов в абсолютном выражении, происходило их снижение относительно объема валового внутреннего продукта.

К 1995 году доходы консолидированного бюджета Российской Федерации составили 30,6 % к ВВП, а в 1996 году уже составляли 27,8 % от ВВП¹³⁴, доходы федерального бюджета составляли соответственно 16,2% и 14,0% от ВВП, совокупные доходы региональных бюджетов – 16,9% и 16,1%. Такая ситуация способствовала росту дефицита федерального бюджета и сделала необходимым обращение к масштабным заимствованиям на рынке государственных ценных бумаг. При этом расходы на обслуживание и погашение государственного долга стали составлять доминирующую долю расходов федерального бюджета. В этих условиях расширение государственных заимствований стало основным фактором, определяющим бюджетную политику, цель которой сводилась исключительно к поиску способов и средств рефинансирования и исполнения обязательств перед отечественными и зарубежными инвесторами, что увеличивало риск бюджетного кризиса при сохранении существующих тенденций.

Таким образом, в 1992–1996 годах в России сформировалась экономическая модель, в рамках которой развивались лишь отрасли, либо способные осуществлять конкурентоспособный экспорт (газ, нефть, нефтепродукты и часть продукции металлургии и химии), либо обладающие монопольными позициями (топливно-энергетический комплекс, пищевая промышленность, железнодорожный транспорт, металлургия), либо ориентированные на потребности первой необходимости (пищевая промышленность, газ, электроэнергия).

Изменение удельного веса основных отраслей в структуре промышленного производства в 1991-1996 гг. показано на рис.4.

¹³⁴ Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. - М., 2003.



Решение о начале приватизации в Российской Федерации было одним из вынужденных ответов на кризисное состояние экономики в начале 90-х годов и ключевым элементом экономической реформы. Однако, как уже неоднократно отмечалось, недостаточная подготовленность правовых и институциональных основ приватизации и трансформации отношений собственности в целом не позволила на том этапе добиться решения многих из поставленных стратегических задач (формирование эффективного собственника, развитие частной инициативы как одного из факторов преодоления кризиса в экономике, повышение эффективности деятельности предприятий и др.).

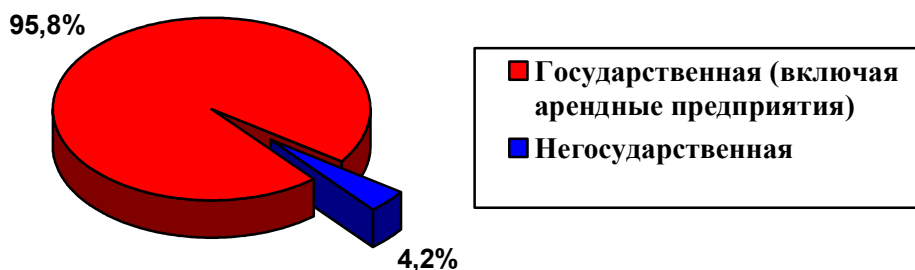
3.2. Основные итоги приватизации в 1993-2003 гг.

Российская приватизация носила беспрецедентный характер не только по своим масштабам, но и по содержанию. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где передача в частные руки государственного имущества решала задачу повышения эффективности отдельных предприятий, в России приватизация была призвана обеспечить радикальное изменение отношений собственности, т.е. решить задачи изменения экономического базиса общества.

Так, в начале 1992 г., несмотря на процесс передела государственного имущества в ходе спонтанной (или «номенклатурно-бюрократической») приватизации, государственная форма собственности оставалась

преобладающей (рис. 5), а предприятия государственного сектора обеспечивали две трети всего товарооборота.

Рис.5. Структура собственности в российской промышленности в 1991 году



В соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации», от 14 октября 1992 года № 1229 «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации», которые предусматривали наряду с деньгами использование до 1 июля 1994 года приватизационных чеков в качестве средств оплаты при приобретении объектов приватизации, за 1992 год было приватизировано с оплатой в денежной форме 46815 предприятий. В федеральный бюджет поступило около 0,04 млрд рублей. Предоставление рассрочки до трех лет и отсрочки платежа, широко используемое в тот период при значительных темпах инфляции (более 1300% в 1992 году), дает основание считать, что в формировании доходов бюджетов средства от приватизации составляли несущественную долю.

По данным Госкомстата России, к середине 1992 г. структура собственности (по составу и объему активов) была следующей: 349381 государственное и муниципальное предприятие с полной балансовой стоимостью более 35,6 млрд рублей; 80809 федеральных объединений, организаций, предприятий и учреждений со стоимостью основных фондов более 24,1 млрд рублей¹³⁵.

Распределение государственных и муниципальных предприятий по условиям приватизации было следующим: 25% активов запрещены к приватизации, для приватизации более 53% активов необходимо было решение государственных органов разного уровня, при этом более 50% государственных предприятий относилось к категории запрещенных к приватизации.

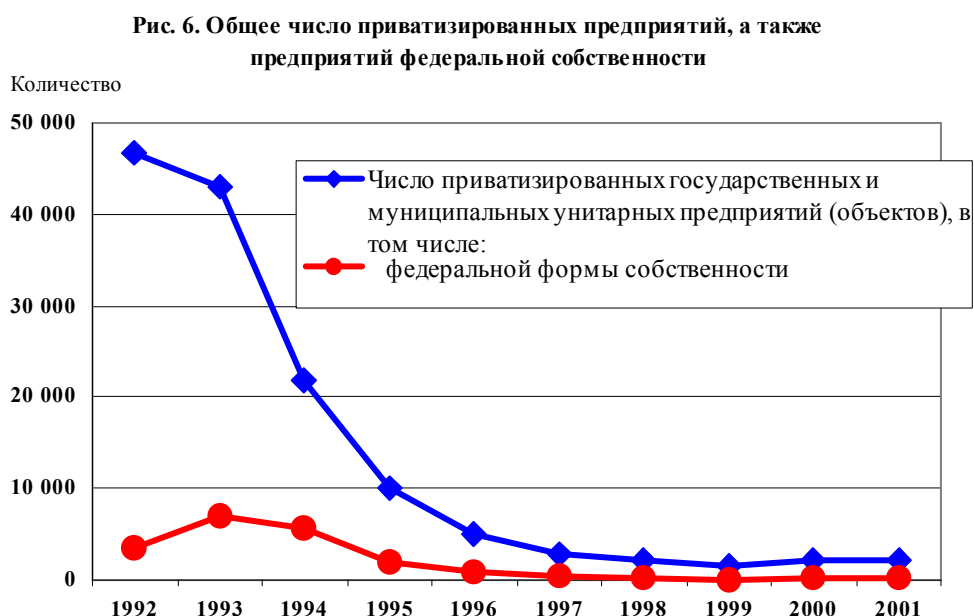
¹³⁵ Итоги переоценки основных фондов на 1 июля 1992 года. – М.: Госкомстат, 1992.

Всего в 1991–1992 годах было приватизировано 46,8 тыс. государственных предприятий, в 1993 году количество приватизированных предприятий возросло до 88,6 тыс., в 1994 году – до 112,6 тыс.

По данным Госкомстата России, за период с 1993 по 2003 годы было приватизировано 96414 государственных предприятий, в том числе 16701 предприятий федеральной формы собственности, или 17,32% от общего числа приватизированных предприятий. При этом в 1993-1994 годах было приватизировано 71829 предприятий (соответственно 49924 и 21905), что составляло 74,5% от общего количества предприятий, приватизированных в 1993-2003 годах.

Согласно отчету Госкомимущества России за 1996 год, в результате выполнения Государственной программы приватизации по состоянию на 1 января 1997 года общее число приватизированных предприятий достигло 126793. В 1999 году в государственной собственности находилось 150 тыс. предприятий, Российская Федерация являлась участником (акционером) в 3896 хозяйственных товариществах и обществах, в 2500 акционерных обществах, представляющих базовые отрасли народного хозяйства, доля государства превышала 25% уставного капитала. Кроме того, в отношении 580 акционерных обществ использовалось специальное право на участие Российской Федерации в их управлении («золотая акция»)¹³⁶.

Количественная динамика приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий (объектов) в 90-х годах изображена на рис.6.



¹³⁶ См. Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024).

Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по формам собственности и способам приватизации отражена в таблицах 2 и 3.

Таблица 2

СТРУКТУРА ПРИВАТИЗИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА ПО ФОРМАМ СОБСТВЕННОСТИ И СПОСОБАМ ПРИВАТИЗАЦИИ В 1993-1997 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997
Число приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов – всего	42924	21905	10152	4997	2743
в том числе по формам собственности ¹⁾ :					
федеральная	7063	5685	1875	928	374
субъектов Российской Федерации	9521	5112	1317	715	548
муниципальная	26340	11108	6960	3354	1821
Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по способам приватизации, в процентах к итогу:					
акционирование	31,1	44,8	27,7	22,5	18,1
продажа на аукционах	6,3	4,4	4,2	3,9	5,5
коммерческий конкурс	30,4	24,0	15,9	8,9	9,6
инвестиционный конкурс	1,3	1,2	1,1	0,7	0,5
выкуп арендованного имущества	29,5	20,8	29,8	32,1	14,6
продажа имущества ликвидируемых, ликвидированных предприятий и не завершенных строительством объектов	0,4	1,5	4,2	5,7	9,1
продажа недвижимости	-	-	15,4	22,9	38,5
продажа земли	-	-	0,6	1,5	2,6
прочие	1,0	3,3	1,1	1,8	1,5

¹⁾ По состоянию на дату приватизации.

Источник:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 2003

Таблица 3

**СТРУКТУРА ПРИВАТИЗИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА
ПО ФОРМАМ СОБСТВЕННОСТИ И СПОСОБАМ ПРИВАТИЗАЦИИ в 1998-2002 гг.**

	1998	1999	2000	2001	2002
Число приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов – всего	2129	1536	2274	2287	2557
в том числе по формам собственности ¹⁾ :					
федеральная	264	104	170	125	86
субъектов Российской Федерации	321	298	274	231	226
муниципальная	1544	1134	1830	1931	2245
Структура приватизированного государственного и муниципального имущества по способам приватизации, в процентах:					
продажа государственного и муниципального имущества на аукционе и коммерческом конкурсе	76,1	74,6	73,0	73,9	61,4
из нее продажа:					
имущества ликвидируемых и ликвидированных предприятий	6,0	5,2	5,0	3,6	1,8
недвижимости	47,6	47,7	56,7	59,1	47,4
земельных участков в составе имущественного комплекса приватизированных предприятий	4,0	2,3	3,4	4,9	7,2
Выкуп государственного и муниципального имущества, сданного в аренду:					
арендатором в соответствии с договором об аренде	6,8	8,3	18,0	20,0	32,9
посредством преобразования в открытое акционерное общество с правом первоочередного приобретения акций арендатором	0,3	-	-	-	-
Продажа акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации:					
работникам общества	9,6	12,0	3,7	3,2	3,4
на специализированном аукционе	1,6	1,9	2,0	0,4	0,0
на аукционе и коммерческом конкурсе	4,6	2,2	2,8	1,3	0,8
Преобразование государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества с закреплением 100% акций в государственной или муниципальной собственности	0,9	0,7	0,3	0,5	0,6
Внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных обществ	0,1	0,3	0,1	0,7	0,8
Отчуждение находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, владельцам государственных или муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право приобретения таких акций	0,0	-	0,1	-	0,1

Всего в 1992 – 2002 гг. изменили форму собственности 140,3 тыс. государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов.

¹⁾ По состоянию на дату приватизации.

Источник:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 2003.

По оценкам экспертов, начальные этапы приватизации создали определенные предпосылки для решения задач преодоления кризисных явлений в экономике и дальнейшего развития.

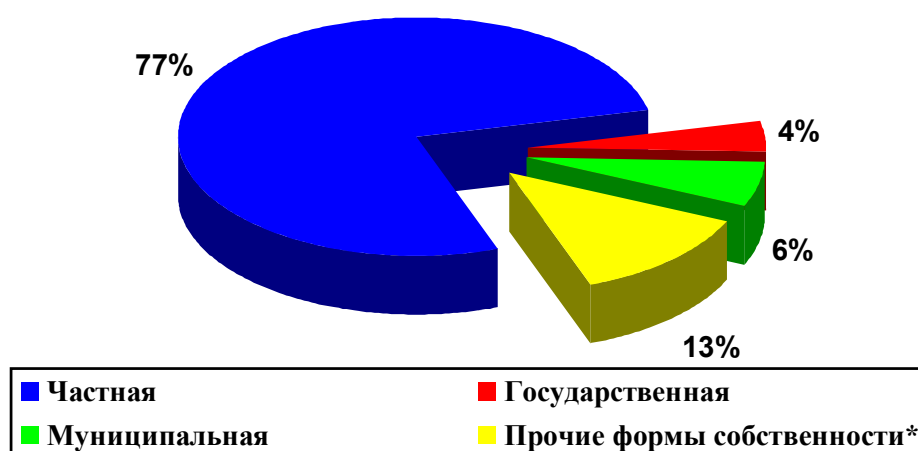
Очевидно, что в течение 90-х годов был осуществлен переход к реальному многообразию форм собственности. Институт частной собственности получил правовое оформление, стал одним из инструментов привлечения частной инициативы граждан к решению экономических проблем. Приватизация и связанные с ней процессы вызвали глубокие изменения во всех сферах общественной жизни и общественного сознания, положили начало формированию предпринимательского менталитета, развитию инициативы и самостоятельности товаропроизводителей, новой системы общественных ценностей. В результате приватизации образовался крупный негосударственный сектор экономики, что позволило преодолеть монополию государственной собственности, создать основу для развития рыночных форм хозяйственных связей и использования механизмов конкуренции.

Приватизация содействовала становлению и развитию целого ряда новых экономических институтов, способствовала созданию условий для привлечения в российскую экономику иностранных инвестиций, ликвидации дефицита товаров и услуг на внутреннем рынке и пр.

Однако, несмотря на внушительные количественные итоги начальных этапов приватизации, а также ряд других положительных моментов, основные стратегические цели, заявленные в Государственной программе приватизации, практически достигнуты не были.

Приватизационные процессы, развивавшиеся в течение десяти лет, привели к существенному изменению структуры собственности в Российской Федерации в целом (рис. 7).

Рис. 7. Структура собственности в 2003 году



* Смешанные (государственно-частные) формы собственности, в т.ч. с участием нерезидентов.

В качественном плане структура российской собственности является весьма специфической и отличается от структуры собственности развитых государств с рыночной экономикой. Ее основными чертами стали преобладание акционерной формы собственности, причем преимущественно в форме открытых акционерных обществ; аккумулярование на ранних этапах приватизации основной части капитала в руках «инсайдеров» – работников и менеджеров приватизированных предприятий; обесценивание приватизируемой собственности, ее продажа лицам, происхождение капитала которых не было связано с развитием реального производства; сохранение значительного числа пакетов акций в собственности государства, как правило, по величине ниже контрольного и даже блокирующего пакетов¹³⁷.

Следует отметить, что такая структура собственности не являлась продуктом эволюции, она не была обеспечена соответствующей ей институциональной средой: отсутствовали как экономические институты, так и законодательные основы защиты и реализации прав собственности, особенно владельцев незначительных пакетов – миноритарных акционеров.

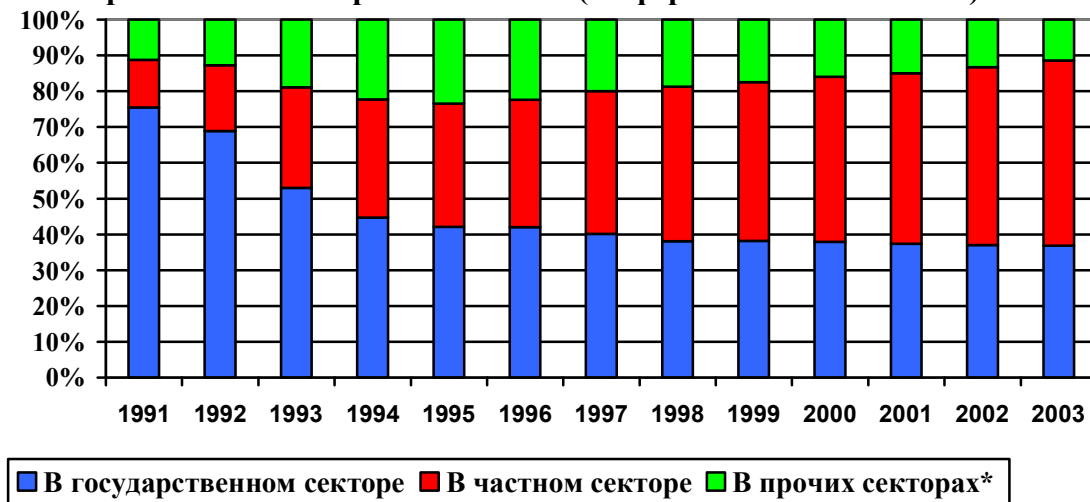
В начале приватизации предполагалось, что сформировавшаяся структура собственности будет носить переходный характер и должна в дальнейшем трансформироваться в более эффективную структуру, и главным фактором в ходе приватизации станет приход на предприятия новых внешних инвесторов, в том числе иностранных, которые через биржевой и внебиржевой фондовые рынки будут инвестировать средства в развитие этих предприятий в обмен на участие в акционерном капитале. Однако эти ожидания не оправдались – очень многие предприятия не смогли привлечь реальные инвестиции в обмен на участие в акционерном капитале.

В качестве положительного результата следует отметить тот факт, что параллельно процессу приватизации шло интенсивное образование **новых** частных предприятий. За указанный период общее количество предприятий и организаций возросло с 2250 тыс. до 4149,8 тыс., при этом количество государственных предприятий уменьшилось с 322 тыс. до 157 тыс. (в 2002 году) и составило 3,78% общей численности зарегистрированных юридических лиц.

¹³⁷ См., например: Российская промышленность: институциональное развитие. Вып. 1 / Под ред. Т.Г. Долгопятовой. – М.: ГУ – ВШЭ, 2002, с. 18.

Процессы приватизации 1993-2003 гг. сопровождались изменением структуры занятости населения. Рис. 8 наглядно демонстрирует увеличение доли населения, занятого в частном секторе экономики в указанный период.

Рис.8. Соотношение количества занятого населения в различных секторах экономики (по формам собственности)



* Муниципальный сектор, предприятия смешанной формы собственности и пр.

Но, как уже неоднократно отмечалось, между количественными «успехами» разгосударствления собственности и качественными изменениями в экономике не существует прямой зависимости. Напротив, массовая распродажа государственных активов в отсутствие должных правовых и институциональных условий привели к замедлению процесса формирования эффективных собственников и не стали инструментом содействия реструктуризации и модернизации экономики.

Более того, в результате приватизации в России, по оценкам экспертов Мирового банка, в настоящее время существует самый высокий в мире уровень концентрации частной собственности. То есть сложилась ситуация, тормозящая процессы достижения конкурентоспособности российской экономики. Формирование слоя мелких и средних собственников и предпринимателей, являющихся в развитых демократических государствах движущей силой экономического развития и опорой политической стабильности, не состоялось и было отодвинуто на неопределенное время

Отраслевой анализ итогов приватизации, проведенный по результатам контрольных мероприятий Счетной палаты, свидетельствует, что организация и контроль за ходом приватизации во всех отраслях экономики были возложены в основном на единственный орган исполнительной власти – Госкомимущество России (Минимущество России), осуществлявшее полномочия собственника. Отраслевые министерства по существу были отстранены от участия в определении приоритетов и содержания приватизационных мероприятий, не привлекались к контролю за ходом

приватизации и использованием федеральной собственности в «профильных» секторах экономики, а выполняли лишь второстепенные функции. В результате при приватизации зачастую не учитывались отраслевые особенности предприятий и важность сохранения производственных связей, что в конечном итоге приводило к негативным последствиям для экономики в целом.

3.3. Итоги приватизации в важнейших секторах российской экономики

Общие количественные данные о ходе приватизации в важнейших секторах российской экономики представлены в табл. 4.

Таблица 4

СТРУКТУРА ПРИВАТИЗИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ОТРАСЛЯМ ЭКОНОМИКИ
(в % от общего числа приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов)

	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹⁾
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе по отраслям:										
промышленность	28,1	20,6	17,3	13,3	10,8	9,1	7,0	5,4	5,4	19,3
из нее топливная	0,1	1,0	0,6	0,3	0,2	-	0,2	-	-	-
сельское хозяйство	1,6	1,9	2,2	1,6	2,3	2,9	0,4	1,0	0,7	12,4
строительство	8,9	9,3	10,2	6,8	4,9	4,1	4,3	2,8	2,4	11,8
транспорт и связь	3,0 ²⁾	3,0	3,5	2,1	2,4	2,3	1,5	1,9	1,3	6,2
торговля	33,4	32,1	29,1	27,3	22,6	21,4	16,9	15,7	18,4	23,7
общественное питание	6,6	5,8	4,4	4,7	3,3	2,1	1,5	1,6	1,9	0,9
жилищно-коммунальное хозяйство	...	6,1	7,5	13,6	14,5	11,0	11,0	9,3	8,9	2,8
здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	...	0,8	1,2	1,4	1,1	1,3	0,9	1,3	1,3	1,4
образование	...	0,5	0,6	1,3	0,9	0,9	0,9	1,2	0,9	0,5
культура и искусство	...	0,7	1,4	1,0	1,0	0,8	0,9	1,0	1,2	0,5
наука и научное обслуживание	...	1,8	2,2	1,2	0,9	0,5	0,6	0,4	0,6	4,6
непроизводственные виды бытового обслуживания населения	...	4,3	2,9	3,5	4,2	2,4	2,3	1,7	2,2	2,1
другие отрасли	18,4	13,1	17,5	22,2	31,1	41,2	51,8	56,7	54,8	13,8
Из всего приватизированного государственного и муниципального имущества – имущество отрасли "Бытовое обслуживание населения" (производственные и непроизводственные виды)	17,0	12,1	7,5	7,1	7,4	5,1	4,5	3,6	3,7	6,9

¹⁾ По имущественным комплексам государственных и муниципальных унитарных предприятий (без учета данных Минимущества России).

²⁾ По подотрасли «Автомобильный транспорт»

Источник:

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

3.3.1. Итоги приватизации в топливно-энергетическом комплексе

Основные итоги приватизации в нефтяной, газовой, энергетической и угольной отраслях *топливно-энергетического комплекса* позволяют сделать вывод о том, что процесс структурного реформирования предприятий в 1991-1998 годах не принес необходимых положительных результатов по повышению эффективности и конкурентоспособности, улучшению финансового состояния и увеличению инвестиционной привлекательности предприятий комплекса.

С количественной точки зрения наиболее активно приватизация объектов государственной собственности топливно-энергетического комплекса происходила в 1993-1995 гг. (табл. 5). В эти годы было приватизировано более 85% от общего числа государственных и муниципальных предприятий и объектов промышленности, подлежащих разгосударствлению в 1993-2003 гг.

Таблица 5

ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА в топливно-энергетическом комплексе

Число приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов промышленности	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
Электроэнергетика	80	21	11	4	-	3	9	7	4	-
Топливная промышленность	64	97	30	9	5	-	5	-	-	4

¹ По имущественным комплексам государственных и муниципальных унитарных предприятий (без учета данных Минимущества России).

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

В 2003 году на нефтяном рынке действовали 10 вертикально интегрированных нефтяных компаний, в том числе две компании с участием государства – ОАО «Роснефть» (100% акций находилось в федеральной собственности) и ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» (5,9% акций принадлежало государству). В 2003 году в угольной промышленности действовало более 800 предприятий различной организационно-правовой формы собственности, в том числе в ведении Минэнерго России находилось 625 акционерных обществ (с учетом дочерних и зависимых обществ), из них 150 обществ, имеющих федеральные пакеты акций, а также 49 государственных предприятий.

Динамика добычи и производства топливно-энергетических ресурсов в течение последних десяти лет (1993 – 2003 гг.) характеризовалась падением

производства основных видов топлива и энергии в 1993-1998 годах и постепенным ростом объемов производства к началу 2004 года (основные показатели работы электроэнергетики и топливной промышленности приведены в табл. 6 и табл. 7).

Таблица 6

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Число действующих организаций (на конец года), тыс.	0,9	1,2	1,3	1,5	1,4	1,5	1,7	1,7
Объем промышленной продукции, млрд руб. (до 1998 г. – трлн руб.)	1,1	121	246	270	375	520	701	842
Среднегодовая численность промышленно-производственного персонала, тыс. человек	626	750	842	880	913	942	928	901
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	194	21503	20721	36347	35766	53001	56812	20442
Уровень рентабельности продукции, %	24,0	17,5	12,0	13,7	13,5	15,7	11,3	6,8
Производство электроэнергии, млрд кВт/ч	1008	860	827	846	878	891	891	915
в том числе произведенная:								
тепловыми электростанциями	715	583	563	563	582	578	585	607
гидроэлектростанциями	173	177	159	161	165	176	164	157
атомными электростанциями	120	99,5	105	122	131	137	142	150

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

Основной спад общего объема производства первичных топливно-энергетических ресурсов пришелся на 1997 год и составил 1368,2 млн тонн условного топлива, или 86,9% к факту 1993 года. За период 1993-1997 годов объемы добычи нефти упали на 13,5%, газа – на 7,6%, угля – на 20%.

Начиная со второй половины 1999 года был преодолен спад и начался рост добычи нефти и газа, объема и глубины переработки нефти. Производственные структуры топливно-энергетического комплекса в значительной мере адаптировались к рыночным методам хозяйствования. Наиболее быстрыми темпами за период 1998-2003 годов развивалась нефтяная и угольная промышленность (рост соответственно на 39% и 18,5%). Объемы первичной переработки нефтяного сырья увеличились на 15,9%, в т.ч. автобензина – на 13,1% и дизельного топлива – на 19,3%. Выработка электроэнергии за этот период возросла на 10,6%, при этом производство электроэнергии атомными станциями возросло на 43,8%, добыча газа возросла на 4,9%.

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ ТОПЛИВНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Число действующих организаций (на конец года), тыс.	0,7	1,0	1,4	1,7	1,8	1,7	1,8	1,7
Объем промышленной продукции, млрд руб. (до 1998 г. – трлн руб.)	3,2	161	224	453	835	987	1185	1293
Среднегодовая численность промышленно-производственного персонала, тыс. человек	870	846	794	738	730	806	774	818
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток), млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	889	28761	9307	161769	310880	248014	177403	233454
Уровень рентабельности продукции, %	31,9	20,8	15,7	44,5	51,1	39,5	21,2	21,0
Производство (добыча):								
нефть, включая газовый конденсат, млн т	399	307	303	305	324	348	380	421
первичная переработка нефти, млн т	256	182	164	169	173	179	185	190
естественный газ, млрд м ³	641	595	591	592	584	581	595	620
уголь, млн т	337	263	232	250	258	270	256	275
топливный торф (условной влажности), млн т	7,8	4,4	1,8	3,5	2,1	2,8	2,2	0,9
сланцы, млн т	3,8	2,4	1,7	2,0	1,7	1,5	1,1	1,2

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

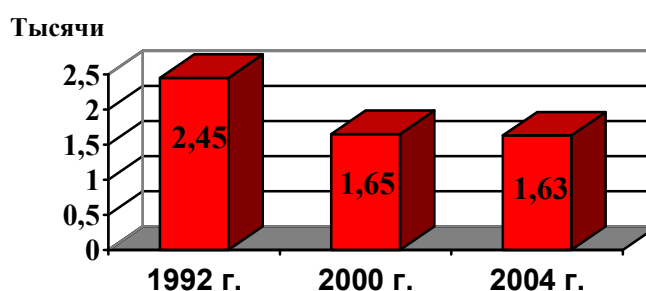
В рассматриваемый период рост добычи и производства топливно-энергетических ресурсов опережал рост потребления внутри страны, что позволило в период с 1995-го по 2003 год увеличить экспорт энергоносителей в 1,4 раза. Наиболее быстрыми темпами росли поставки за рубеж нефти и угля. Если в 1993-1997 годы вывоз нефти из России колебался в пределах 126-128 млн тонн, а угля – 22-26 млн тонн, то уже к 2003 году экспорт нефти увеличился до 226,6 млн тонн и угля – до 62,1 млн тонн.

Начиная с 2000 года отмечается опережающее развитие экспорта нефтепродуктов: за последние четыре года экспорт топочного мазута возрос на 29,9%, дизельного топлива – на 23,5% – по сравнению с 1993 годом увеличился соответственно в 1,8 и 2,2 раза. Экспорт газа в страны дальнего и ближнего зарубежья с 1993 года по 1999 год увеличился на 13,9%, после небольшого спада в 2000-2001 годах в 2003 году он вырос по отношению к 2001 году на 3,5%, а к уровню 1993 года – на 4,3%.

3.3.2. Итоги приватизации в оборонно-промышленном комплексе

Приватизация предприятий оборонно-промышленного комплекса привела прежде всего к преобразованию структуры и уменьшению общего числа предприятий и организаций (по состоянию на 1 января 1992 г. – 2456 предприятий, на 1 января 2000 г. – 1690, на 1 января 2004 г. – 1639) и росту удельного веса предприятий в форме акционерных обществ (рис. 9).

Рис.9. Динамика преобразования предприятий оборонно-промышленного комплекса (тыс., общее кол-во)



За период 1992 – 1995 гг. на базе предприятий оборонно-промышленного комплекса было образовано 1110 акционерных обществ открытого типа, большинство из которых оказалось в тяжелом финансовом положении. Структурные изменения в составе оборонной промышленности объясняются не только приватизацией, но и последствиями процедур банкротства и залога. Около 20% из них были объявлены неплатежеспособными (банкротами) уже в начальный период их деятельности.

В период 1997-2002 гг. (по состоянию на 18 октября 2002 г.) процедуры несостоятельности (банкротства) были применены в отношении 160 оборонных предприятий. В результате ликвидированы в процессе конкурсного производства 35 предприятий, продолжалось конкурсное производство на 46 предприятиях, введено внешнее управление на 31 предприятия.

В настоящее время в составе оборонной промышленности учитывается 120 предприятий, полностью контролируемых частными предпринимательскими структурами. Более половины из них (51,3%) продолжают выполнять оборонные заказы, т.е. их специализированное имущество продолжает использоваться по назначению. Такие предприятия сложно (практически невозможно) интегрировать в создаваемые холдинги, хотя некоторые из них являются единственными или основными производителями соответствующих видов оборонной продукции. Часть

имущества предприятий оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК) утрачена, так как при приватизации документы, характеризующие состояние приватизируемого имущества (результаты инвентаризации), не были обязательным приложением к плану приватизации.

Более того, 77,1% оборонных предприятий приватизировались региональными комитетами по управлению государственным имуществом, которых сохранность имущества оборонных предприятий практически не интересовала. К тому же нет правовой основы для инвентаризации его приватизированной части. Таким образом, имущественный комплекс оборонных предприятий, существовавший на момент начала приватизации, оказывается фактически невосполнимым.

Следует отметить, что результаты приватизации ОПК сказались негативно на мобилизационной подготовке экономики. По информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, администрации при разработке региональных мобилизационных планов сталкиваются с рядом серьезных проблем. В частности, перепрофилирование производства на большинстве приватизированных предприятий бывшего ОПК, сокращение производственных мощностей, утрата технологий привели к тому, что размещение мобилизационных заданий в полном объеме и номенклатуре практически стало невозможным.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что в ОПК иностранные юридические и физические лица или их аффилированные структуры владеют более чем 10% обыкновенных акций минимум в 47 акционерных обществах, пакетами, превышающими размер блокирующего, – в 22 акционерных обществах, из них в 12 акционерных обществах авиационной промышленности.

Непосредственно иностранные участники имеют блокирующие пакеты только в трех обществах авиационной промышленности – ОАО «АНТК им. Туполева», Саратовское ОАО «Сигнал» и ЗАО «Евромил».

Оптимизация состава оборонно-промышленного комплекса будет оставаться актуальной проблемой и в будущем по мере создания интегрированных структур оборонного комплекса, усиления контроля со стороны государства за использованием государственной собственности, а также за повышением эффективности работы предприятий оборонной промышленности. Так, например, по состоянию на 1 марта 2004 года в реестр предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса предполагалось включить около 1300 предприятий и организаций, реально участвующих в оборонном производстве.

Приватизация в Минобороны России осуществлялась в основном путем реализации *высвобождаемого военного имущества* (далее – ВВИ) на аукционах с целью получения дополнительных источников финансирования строительства и приобретения жилья для военнослужащих, а также привлечения средств на проведение военной реформы.

В период 1992 – 1997 гг. возмездное отчуждение ВВИ осуществлялось в порядке, установленном Указом Президента Российской Федерации от 30

ноября 1992 г. № 1518 «О порядке реализации и использования высвобождаемого военного имущества». Фактически в указанном периоде действие законодательства Российской Федерации о приватизации не распространялось на объекты Вооруженных Сил Российской Федерации. Данным Указом Министерству обороны Российской Федерации было предоставлено право реализации и использования высвобождаемого военного имущества (кроме вооружения и боеприпасов):

на внутреннем рынке – через Специализированное государственное хозрасчетное предприятие (СГХП) при Центральном управлении материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Минобороны России (ЦУМРиВЭС), как правило, на биржах и аукционах;

на внешнем рынке – через ЦУМРиВЭС в установленном законодательством порядке.

В июле 1997 года действовавший порядок реализации ВВИ был отменен. Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 775 было установлено, что реализация ВВИ (кроме вооружения, военной техники, боеприпасов и имущества, не подлежащего приватизации) осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

Вместе с тем предусмотренное Указом Президента Российской Федерации распределение денежных средств от реализации высвобождаемого военного имущества между Минобороны России, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами действующему законодательству Российской Федерации о приватизации противоречит.

Пунктом 1 статьи 13 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации», а также пунктом 2 статьи 33 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» предусмотрено, что денежные средства от продажи федерального имущества подлежат перечислению в федеральный бюджет в полном объеме. Противоречит распределение средств от реализации ВВИ между бюджетами разных уровней и требованиям статьи 43 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Как показали проверки, проведенные Счетной палатой в период после 1997 года, порядок высвобождения и реализации недвижимого военного имущества, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 623, принятым в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 775, повышение эффективности использования ВВИ не обеспечил. Результаты его реализации через РФФИ оставались крайне незначительными.

В 2001 – 2002 годах списано 5322 высвобожденных объекта недвижимости остаточной стоимостью 4,2 млрд рублей, не нашедших применения, а по 5454 высвобожденным объектам с такой же остаточной

стоимостью решения по их дальнейшему использованию приняты не были. На аукционах в период 2001 – 2002 гг. было реализовано через РФФИ только 1,3 % от общей стоимости высвобожденного недвижимого военного имущества, т.е. на уровне 1995 – 1997 годов. Доходы в 2001 – 2002 годах от реализации 156 объектов недвижимого военного имущества составили только 363,5 млн рублей, в то же время на охрану и поддержание в эксплуатационном состоянии нереализованных в этот же период объектов были израсходованы государственные средства в сумме около 200,0 млн рублей.

Низкий уровень исполнения принимавшихся решений по продаже на аукционах высвобождаемых объектов недвижимости Минобороны России был связан в первую очередь с несовершенством и громоздкостью действующего порядка реализации. Отсутствуют также нормативно установленные критерии для принятия обоснованных решений о переводе недвижимого военного имущества в категорию высвобождаемого. Нормативно не определены сроки как предпродажной подготовки, так и реализации недвижимого военного имущества, в результате чего указанные процедуры по выставленным на продажу объектам затягиваются на 2 – 3 года.

К причинам низкой эффективности реализации высвобождаемого недвижимого военного имущества следует отнести и то, что в соответствии с Положением о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества на аукционе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 584, законный представитель собственника – бывшее Минимущество России – оказался вне процесса реализации высвобождаемого недвижимого военного имущества и контроля его результатов. Его деятельность после передачи РФФИ планов продажи фактически сводилась лишь к обеспечению ускоренного продвижения объектов на реализацию безотносительно к ее эффективности, что способствовало постепенному отрыву бывшего Минимущества России от изучения конъюнктуры рынка и негативным образом отражалось на качестве утверждаемых им планов продажи недвижимого военного имущества и результатах их выполнения.

В этих условиях объекты федеральной собственности, расположенные в престижных районах г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, реализовывались по ценам, не превышающим размера арендной платы при передаче указанных объектов в аренду на срок 1 – 2 года. Два самолета Ан-72 были проданы на аукционах по ценам 7,7 млн рублей и 11,0 млн рублей, или в 6 раз дешевле их остаточной балансовой стоимости (соответственно 32,2 млн рублей и 75,0 млн рублей).

Не выполняются также требования постановления Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 г. № 519 «Об утверждении стандартов оценки» в части разработки и утверждения методических рекомендаций по оценочной деятельности, из-за отсутствия которых происходило занижение реального дохода от продажи объектов недвижимого военного имущества, а

обязательное проведение экспертизы отчетов независимых оценщиков при утверждении планов продажи объектов федеральной собственности бывшим Минимуществом России не осуществлялось.

Одной из важных составных частей оборонно-промышленного комплекса является система *научных и научно-производственных организаций*, в рамках которых создавались новые технологии, объекты интеллектуальной собственности и иные нематериальные активы.

Одной из основных причин утраты Россией позиций на мировом и внутреннем рынках наукоемкой продукции и связанным с этим обвальным снижением инвестиций в науку явилось отсутствие государственной политики в сфере интеллектуальной собственности и инновационной деятельности в области высоких технологий. Российская Федерация по-прежнему сохраняет уникальный научно-технический и образовательный потенциал, однако эффективность его практического использования явно низка, так как формирование национальной инновационной системы в условиях рыночной экономики находится в начальной стадии развития. Проводимая государством политика в этой сфере фрагментарна и несистемна, целостная нормативно-правовая база инновационной деятельности не сформирована, роль государства в этих процессах не определена, эффективные механизмы взаимодействия государства с предпринимательским сектором не созданы.

Это существенным образом отразилось на деятельности научных и научно-производственных организаций оборонно-промышленного комплекса России. В 90-е годы на предприятиях существенно сократились количественные показатели изобретательской и рационализаторской работы, снизилось качество патентно-лицензионной деятельности, на ряде предприятий подразделения, обеспечивающие эту деятельность, ликвидированы, разрушилась действовавшая ранее система управления изобретательством. По экспертным оценкам, с начала 90-х годов в Российской Федерации произошел спад количества поданных заявок на изобретения на оборонных предприятиях в 10-20 раз. Утрачены кадры патентоведов, не обеспечивается проведение необходимой проверки создаваемой научно-технической продукции на патентную чистоту и наличие патентоспособных решений.

Практически не патентуются российские разработки в странах предполагаемого или осуществляемого экспорта, что могло бы создать для российской стороны весомые конкурентные преимущества. Только за первые шесть лет проведения экономических реформ, по оценке Центра исследований и статистики при Минпромнауки России, эффективность внутренних затрат в сфере научно-технической деятельности, отнесенных к объему выпускаемой инновационной продукции, снизилась в 3 раза. Несмотря на отмечаемый в последние годы рост числа лицензионных соглашений на поставку (экспорт) отечественных технологий, сальдо платежей по импорту и экспорту продолжает складываться не в пользу России.

В 90-е годы крупнейшие иностранные производители вооружения, используя правовые пробелы в регулировании прав государства на результаты интеллектуальной деятельности, вели беспрецедентную работу по закреплению за собой исключительных прав на изобретения российских авторов, созданные за счет бюджетных средств. Практически во всех случаях формула изобретения в нарушение Патентного закона Российской Федерации¹³⁸ передавалась в патентные ведомства иностранных государств, минуя российское патентное ведомство. По данным Роспатента, в США запатентованы российские разработки в области электронной, лазерной, волоконно-оптической техники, технологий переработки нефти и газа, органической химии, медицинской и экологической техники. По экспертным оценкам, в 1992-2000 годах только в США зарегистрировано более 1000 патентов на технологии военного и двойного назначения, где авторами являются российские изобретатели, а обладателями патентов и, следовательно, исключительных прав – иностранные юридические и физические лица.

В это же время зарубежные фирмы непосредственно в России активизировали патентование на свое имя доступных им и не имеющих правообладателя научно-технических разработок российского оборонного комплекса, особенно в авиационной и ракетно-космической отраслях промышленности. Сложилась опасная практика, позволяющая блокировать наиболее перспективные направления развития авиационной техники в России патентами, оформленными на иностранных юридических и физических лиц. Так, французская фирма «Эрокоптер Франс» в период с 1993 года по 1998 год получила 8 патентов Российской Федерации на перспективные технические решения, используемые в области вертолетостроения. В результате Россия, даже не вступая в ВТО, может получить претензии по экспортируемой технике военного и двойного назначения.

Таким образом, к 1998 году в Российской Федерации сложилась система инициативного присвоения прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет средств государственного бюджета, физическими и юридическими лицами, в том числе иностранными. Меры по пресечению неконтролируемой утечки за рубеж результатов интеллектуальной деятельности, полученных за счет средств государственного бюджета, своевременно не принимались, что нанесло невосполнимый ущерб национальной безопасности России.

¹³⁸ См.: Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. № 3517-1 // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 42. - Ст. 2319; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 1994 г. № 870 «О приватизации объектов научно-технической сферы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 15. - Ст. 1783; Федеральный закон от 07 февраля 2003 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 6. - Ст. 505; и др.

3.3.3. Итоги приватизации предприятий транспорта и связи

В процессе проведения реформ в секторе «Транспорт и связь» были решены в основном такие стратегические задачи приватизации, как создание конкурентной среды, формирование рынка транспортных услуг и услуг связи, отстранение государства от оперативного регулирования хозяйственной деятельности предприятий.

Начиная с 1993 года 88 государственных предприятий электросвязи были преобразованы в акционерные общества. В 1995 году было учреждено ОАО «Инвестиционная компания связи» (ОАО «Связьинвест»), в оплату уставного капитала которого внесены закрепленные в федеральной собственности пакеты акций 85 акционерных обществ электросвязи, контрольный пакет акций ОАО «Связьинвест» был закреплен в федеральной собственности. В 2002 году был завершен процесс объединения дочерних обществ ОАО «Связьинвест», в федеральных округах было образовано 7 межрегиональных компаний путем присоединения 65 региональных акционерных обществ электросвязи к базовым компаниям. Проведенная приватизация предприятий электросвязи позволила значительно увеличить объемы оказываемых ими услуг, внедрить и приоритетно развивать новые виды услуг связи, такие как мобильная связь, телематические услуги. Обновление основных фондов в отрасли связи идет более быстрыми темпами, чем их выбытие, растет телефонизация сельской и городской местности.

На смену централизованно управляемым транспортным отраслям и монопольным крупным многопрофильным государственным предприятиям пришли тысячи независимых, частных и акционерных компаний. Сегодня количество хозяйствующих субъектов на всех видах транспорта составляет более 600 тысяч единиц, из которых почти 80 % находится в частной или смешанной формах собственности. Из государственной собственности выведено более 40% основных производственных фондов всех отраслей транспортного комплекса.

Вместе с тем в транспортной отрасли не в полной мере решена основная стратегическая задача приватизации предприятий – повышение эффективности работы транспорта путем смены собственника имущества. Так, в 2002 году по сравнению с 1990 годом в 2 раза сократились объемы перевозки грузов железнодорожным и автомобильным транспортом, более чем в 5 раз – водным транспортом. Грузооборот железнодорожного и автомобильного транспорта уменьшился в 1,7 раза, внутреннего водного транспорта – в 2,9 раза, морского транспорта – в 5,5 раза.

Общая динамика приватизации государственного и муниципального имущества в отраслях «Транспорт» и «Связь» представлена в табл. 8.

Таблица 8

**ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА
ОТРАСЛЕЙ «ТРАНСПОРТ» И «СВЯЗЬ»**

	1993 ¹⁾	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ²⁾
Число приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов в отраслях:										
Транспорт – всего	1550	280	163	46	46	31	28	30	26	25
в том числе:										
промышленный железнодорожный	18	14	5	2	1	-	1	-	-	-
автомобильный (включая транспортно-экспедиционные предприятия, организации)	1475	234	130	27	25	24	18	22	15	14
морской	20	3	1	2	3	-	2	3	-	-
внутренний водный	27	11	6	1	5	1	5	5	9	-
воздушный	10	7	10	5	2	1	2	-	1	-
Связь	15	28	13	12	6	5	6	14	7	2
Начальная цена приватизируемого государственного и муниципального имущества (величина уставного капитала), млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	...	57	51	38	236	45	284	46	77	-
Получено средств от приватизации ³⁾ , млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	...	48	25	30	165	32	108	54	53	...

¹⁾ Включая данные за 1992 г.

²⁾ По имущественным комплексам государственных и муниципальных унитарных предприятий без учета данных Минимущества России).

³⁾ По государственному и муниципальному имуществу, приватизированному в соответствующем году.

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат.сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

Во всех отраслях транспортного комплекса наметились устойчивые тенденции старения основных фондов и их неэффективного использования. Основные фонды всех видов транспорта обновляются недостаточными темпами, их износ составляет в настоящее время от 55 до 70 % и продолжает нарастать. При этом финансово-экономические механизмы, в том числе обеспечивающие воспроизводство основных фондов и инновации, недостаточно эффективны и не в полной мере адаптированы к особенностям транспортной отрасли. Все большая их доля эксплуатируется за пределами срока службы. Привлечение инвестиций остается на низком уровне, отдельные виды транспортной деятельности имеют низкую экономическую эффективность, непривлекательны как сфера инвестиций и предпринимательства. И, как следствие, на международных транспортных

рынках в условиях постоянного ужесточения технических и экологических требований к транспортным средствам снижается конкурентоспособность отечественных перевозчиков (требования стран ЕЭС по ограничению шумов воздушных судов, повышенные экологические требования к грузовому транспорту).

По состоянию на 1 января 1997 года насчитывалось 390 предприятий *воздушного транспорта*, из них 209 акционерных обществ, созданных на базе бывших государственных предприятий, вновь образованных акционерных обществ – 165, на базе предприятий Министерства авиационной промышленности Российской Федерации было создано 24 акционерных общества. Аэропортов насчитывалось 845, из них федерального значения – 63, в том числе международных – 52.

Важной проблемой гражданской авиации является обновление парка воздушных судов. В результате приватизации предприятий воздушного транспорта произошло их разукрупнение и образование значительного числа мелких предприятий, что не позволяет аккумулировать финансовые средства для обновления летного парка. Для стимулирования обновления парка отечественными воздушными судами нового поколения при поддержке государства реализуются механизмы лизинга и частичного бюджетного субсидирования. Однако этих мер явно недостаточно для решения существующей задачи. Приватизация *морского и речного флота* в основном была проведена в 1992-1993 годах. В настоящее время преобразованы в акционерные общества 132 предприятия речного транспорта, или 93% от их общего количества, из них 27 пароходств, 51 порт, 48 заводов и 6 прочих предприятий, а также 45 акционерных обществ, образованных на базе предприятий рабочего снабжения; 87 предприятий морского транспорта, или 74% от их общего количества, из них 9 морских пароходств, 24 торговых порта, 13 судоремонтных заводов. В настоящее время в федеральной собственности закреплены пакеты акций 19 акционерных обществ морского транспорта и 43 акционерных общества речного транспорта, имеющих стратегическое значение.

Следует подчеркнуть, что действующее российское таможенное и налоговое законодательство снижает конкурентоспособность морского и речного торгового флота, работающего под российским флагом, и не способствует возврату в Российскую Федерацию судов, построенных и работающих за рубежом. Появление в мире так называемых удобных флагов, предоставляющих для торгового флота низкие либо нулевые ставки налогообложения, поставило отечественных судовладельцев, зарегистрированных в национальном реестре, в крайне невыгодное положение по условиям конкуренции. При этом в России из-за отсутствия протекционистских мер в отношении национального торгового флота, наличия обременительного налогообложения и процедурных проблем фактически созданы условия для ухода торгового флота за пределы страны и соответственно с российской внешнеторговой грузовой базы.

На *железнодорожном транспорте* рыночные реформы находятся на начальном этапе. В 1993-1999 годах приватизация объектов железнодорожного транспорта практически не проводилась, первое предприятие было приватизировано в 2000 году. К 2003 году были преобразованы в открытые акционерные общества 9 организаций железнодорожного транспорта, и в 2003 году было приватизировано еще 987 организаций, при этом общее число приватизированных организаций, подведомственных МПС России, достигло 996, что составило 52 % от общего количества организаций железнодорожного транспорта. Негативные тенденции в экономике на первом этапе реформ и значительное снижение спроса на перевозки отрицательно сказались на финансовом положении отрасли и не позволили своевременно обновлять основные фонды, что привело к повышению уровня их износа.

В соответствии с пунктом 3.2.7.2 «Реструктуризация естественной монополии на железнодорожном транспорте» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)¹³⁹ в 2003 г. было создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги» со стопроцентным государственным участием, приняты меры по упорядочению функций федеральных органов исполнительной власти в области железнодорожного транспорта, проведены сводный аудит финансово-хозяйственной деятельности и инвентаризация (включая оценку технического состояния) имущества подведомственных МПС России предприятий. В процессе создания РАО РЖД МПС России решало задачу избавления железных дорог от непрофильных объектов и передачу всей инфраструктуры МПС, включая связь, в собственность вновь созданного хозяйствующего субъекта.

Однозначно охарактеризовать итоги приватизации организаций *строительного комплекса* достаточно сложно. Большинство организаций отрасли сохранили свою специализацию, производственные мощности и кадровый потенциал. В то же время неблагоприятный инвестиционный климат, характерный для всего производственного сектора экономики России, не мог не отразиться на финансовом положении организаций. Не все организации, осуществившие приватизацию в начале 90-х годов, остались рентабельными.

Постоянный инвестиционный голод и отсутствие интереса у крупных инвесторов вкладывать деньги в предприятия, не являющиеся добывающими, привели к тому, что ряд организаций строительства в настоящее время находится в стадии банкротства или уже признаны банкротами.

¹³⁹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. № 31. - Ст. 3295.

Количественные данные по приватизации государственных предприятий строительной отрасли представлены в табл. 9.

Таблица 9

**ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА
ОТРАСЛИ «СТРОИТЕЛЬСТВО»**

	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹⁾
Число приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов строительства	3811	947	508	186	105	63	97	65	62	51
Начальная цена приватизируемого государственного и муниципального имущества (величина уставного капитала), млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	32	200	195	88	2836	66	175	211	238	15 ²⁾
Получено средств от приватизации ³⁾ , млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	13	72	34	35	30	39	132	139	180	...

¹⁾ По имущественным комплексам государственных и муниципальных унитарных предприятий (без учета данных Минимущества России).

²⁾ Начальная цена (цена первоначального предложения).

³⁾ По государственному и муниципальному имуществу, приватизированному в соответствующем году.

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

3.3.4. Итоги приватизации предприятий лесопромышленного комплекса

Лесопромышленный комплекс Российской Федерации (далее – ЛПК) является одним из важнейших направлений деятельности национальной экономики, которая обеспечивает своей продукцией практически все отрасли промышленности страны: машиностроение, горнодобывающую промышленность, строительство, сельское хозяйство, торговлю, а также потребности населения страны. В 45 субъектах Российской Федерации продукция комплекса составляет от 10 до 50% общего объема промышленного производства.

Структура лесопромышленного комплекса представлена следующим образом: лесозаготовительная промышленность – 17% от общего объема выпуска валовой продукции; лесоперерабатывающая – 38%, целлюлозно-бумажная – 44%, лесохимическая – менее 1%.

Производством лесопромышленной продукции в настоящее время занимается свыше 20 тысяч предприятий. Общие количественные результаты приватизации государственного и муниципального имущества в лесопромышленном комплексе в 1993–2003 гг. представлены в табл. 10.

Таблица 10

**ИТОГИ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА
ЛЕСНОЙ, ДЕРЕВООБРАБАТЫВАЮЩЕЙ И ЦЕЛЛЮЛОЗНО-БУМАЖНОЙ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

Число приватизированных государственных и муниципальных унитарных предприятий, объектов	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003¹⁾
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	909	198	119	62	34	13	23	10	8	6

¹⁾ По имущественным комплексам государственных и муниципальных унитарных предприятий (без учета данных Минимущества России).

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

Процесс приватизации наиболее глубоко затронул предприятия ЛПК, специализирующиеся на производстве целлюлозно-бумажной продукции (по состоянию на 1 января 2003 г. в частные руки перешло до 97% предприятий). Предприятия, в уставном капитале которых имеются государственные пакеты акций, составляют всего 5%.

Иностранный капитал, как правило, участвовал в приватизации наиболее перспективных, ориентированных на экспорт предприятий, выпускающих продукцию глубокой переработки древесины.

Однако на самых крупных и перспективных предприятиях ЛПК, где доли акций, владельцами которых выступают иностранные фирмы, составляют от 40 до 90%, деятельность представителей государства не обеспечена должными правовыми и институциональными ресурсами и потому является неэффективной. При этом представители государства не несут никакой правовой ответственности за результаты деятельности акционерного общества, исполняют свои обязанности формально и практически не участвуют в решении задач по обеспечению интересов государства в этой сфере.

В последние три года ситуация в отрасли постоянно ухудшается. В 2003 г. прибыль в целом по ЛПК снизилась на 30%. Более половины предприятий является убыточными. Резкий спад инвестиций в основной капитал ЛПК обусловил физическое старение основных производственных фондов и прежде всего их наиболее активной части – машин и оборудования.

На предприятиях эксплуатируется значительное количество полностью амортизированного оборудования, в результате чего увеличиваются производственные затраты, снижается конкурентоспособность выпускаемой продукции. Средний возраст машин и оборудования достигает 25 лет.

К настоящему моменту износ основных производственных фондов по ЛПК составляет 46%, в том числе по лесозаготовительной отрасли – 55%, деревообрабатывающей – 42% и целлюлозно-бумажной – 45%.

Основные показатели работы лесопромышленного комплекса Российской Федерации в 1992–2003 гг. представлены в табл. 11.

Таблица 11

**ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ ЛЕСНОЙ, ДЕРЕВООБРАБАТЫВАЮЩЕЙ
И ЦЕЛЛЮЛОЗНО-БУМАЖНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Число действующих организаций (на конец года), тыс.	8,2	16,4	20,4	20,9	22,4	21,2	23,0	21,8
Объем промышленной продукции, млрд руб. (до 1998 г. – трлн руб.)	0,8	50,5	56,8	129	189	221	260	290
Среднегодовая численность промышленно-производственного персонала, тыс. человек	1813	1383	1034	1057	1102	1054	1010	886
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) ¹⁾ , млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	135	5864	-11686	17874	16893	13337	8260	7437
Уровень рентабельности продукции ¹⁾ , %	37,6	21,8	5,0	23,9	16,5	11,5	9,2	7,6
Производство:								
вывозка древесины, млн плотных м ³ ,	238	116	78,2	90,1	94,8	96,3	97,0	91,8
в том числе деловой древесины	183	88,7	61,5	73,0	77,1	79,9	80,5	...
пиломатериалы, млн м ³	53,4	26,5	18,5	19,2	20,0	19,0	18,6	17,9
клееная фанера, тыс. м ³	1268	939	1102	1324	1484	1590	1821	1960
паркет, млн м ²	7,2	4,0	2,0	2,3	2,1	1,8	1,8	1,6
древесностружечные плиты, тыс. условных м ³	4522	2206	1568	1986	2335	2545	2744	3181
древесноволокнистые плиты, млн условных м ²	427	234	194	243	278	283	310	321
целлюлоза, тыс. т	5676	4197	3210	4225	4960	5272	5579	5752
бумага, тыс. т	3608	2773	2453	2968	3326	3442	3552	3655
в том числе газетная:								
тыс. т	943	1458	1395	1622	1694	1732	1714	1814
млрд м ²	20,0	30,5	29,9	35,0	36,9	38,0	37,9	40,3
Из нее массой 45 г/м ² , млрд м ²	...	7,7	11,7	21,6	26,6	29,8	32,0	34,5
картон, тыс. т	2157	1301	1143	1579	1985	2225	2428	2694

¹⁾ 1995–2002 гг. – по данным бухгалтерской отчетности. Знак (-) означает убыток (убыточность).

Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003;

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

Технологическая и экономическая разобщенность комплекса лесохозяйственных, заготовительных и перерабатывающих предприятий, крайняя изношенность основных производственных фондов, отсутствие необходимых инвестиций, неурегулированность отношений, отсутствие национальной политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов стали причинами малоэффективной деятельности лесопромышленного комплекса России в целом.

Приватизация предприятий лесопромышленного комплекса также не стала стабилизирующим фактором в их производственной деятельности и имела целый ряд негативных последствий:

- ускоренная приватизация и смена форм собственности привела на большинстве предприятий к резкому снижению объемов и эффективности производства;

- сложилась весьма размытая структура собственников в лице трудовых коллективов, не обладающих реальными ресурсами и не способных изыскать средства для технического перевооружения и модернизации производства и, собственно, для существования предприятий;

- в результате чековой приватизации не были решены задачи социальной защиты населения, с одной стороны, и возникло значительное число искусственных, фиктивных субъектов собственности, с другой;

- содержание планов приватизации большинства предприятий не соответствовало ситуации в стране, носило характер пожеланий и не отражало реальную действительность, в результате такие предприятия не смогли эффективно реализовать свои акции с целью привлечения инвестиций в развитие производства;

- уставный капитал приватизируемых предприятий был определен в ценах на 1 июля 1992 года (а фактически – в ценах 1991 года), и до 1995 года величина этого капитала не пересматривалась, в результате чего произошло катастрофическое обесценивание уставных капиталов, что привело к массовой скупке акций;

- продажа акций приватизируемых предприятий лесопромышленного комплекса по бросовым ценам привлекла на этот рынок массу неквалифицированных и зачастую недобросовестных участников;

- доходы от приватизации лесопромышленных предприятий не превысили 2% от их реальной стоимости;

- отсутствие нормативных правовых актов позволило обладателям контрольных пакетов акций наиболее благополучных и привлекательных предприятий, особенно в целлюлозно-бумажной промышленности, не выполнять без особых последствий принятые на себя инвестиционные обязательства;

- разрыв в процессе приватизации хозяйственных, технологических и кооперативных связей между предприятиями разрушил организационную структуру, способствующую эффективному осуществлению деятельности в рыночных условиях;

- потеря управляемости деревоперерабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью привела к тому, что предприятия, производящие стратегически важные, экспортные и социально значимые товары, оказались вне среды государственного регулирования;

- институт представителей государства на предприятиях, в уставных капиталах которых остались государственные пакеты акций, оказался

малоэффективным, в результате государство доходов от использования указанных объектов собственности практически не получает¹⁴⁰.

3.3.5. Итоги приватизации предприятий, связанных с производством, добычей и переработкой драгоценных металлов и камней

Проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки приватизации государственных предприятий по производству, добыче и переработке *драгоценных металлов и драгоценных камней* показали, что проводилась ускоренная приватизация отрасли без учета специфических особенностей размещения и работы предприятий, их особой государственной значимости, экономических обоснований. Негативными итогами приватизации промышленности цветных металлов стала утрата ее инфраструктурного комплекса – геологоразведочных организаций, автопредприятий, баз материально-технического снабжения, машиностроительных и ремонтных заводов, научно-исследовательских и проектных институтов.

За 1992 год и I квартал 1993 года были приватизированы все предприятия ювелирной промышленности и часть золотодобывающих объектов. Поскольку особенности и условия приватизации предприятий ювелирной промышленности ни в одном разделе Государственной программы приватизации на 1992 год не были определены, они по существу были приравнены к производителям товаров народного потребления и подлежали приватизации по ускоренной и упрощенной схеме.

Например, в результате поспешной, необоснованной приватизации в 1993 году уникального Калининградского янтарного комбината были разрушены его хозяйственные связи, система управления комбинатом, начались и продолжают массовые хищения, в настоящее время комбинат является банкротом. Проверкой Приокского завода цветных металлов установлено, что в 2003 году при преобразовании федерального государственного унитарного предприятия в открытое акционерное общество в активы завода не были включены остатки драгоценных металлов, приобретенные за счет средств Минфина СССР (бюджетных средств), в том числе 5 400 тонн золота и значительное количество серебра.

В 1996 году в золотодобывающей отрасли функционировало свыше 1000 субъектов хозяйствования, после приватизации в государственной собственности осталось всего 33 предприятия, из них 11 рудников и приисков, на долю которых оставалось около 1% от объема добычи золота в

¹⁴⁰ См.: Аналитическая записка «Состояние и меры дальнейшего повышения эффективности использования лесного фонда и лесопромышленного комплекса страны для обеспечения полноты и своевременности поступления доходов в федеральный бюджет Российской Федерации, в том числе от внешней торговли лесными ресурсами и продукцией лесопереработки, обоснованности необходимых расходов на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 ноября 2004 г.)

России. По данным РФФИ, в доход федерального бюджета за период с 1992 по 1999 гг. от приватизации предприятий, осуществляющих добычу, переработку и реализацию драгоценных металлов и драгоценных камней, поступило всего 6,9 млн рублей от 6 предприятий – ОАО «Амазарзолото», ОАО «Забайкалзолото», ОАО «Лензолото», ОАО «Оптювेलир», г. Москва, и Московского ювелирного завода «Ювेलирпром».

Как показали контрольные мероприятия Счетной палаты, приватизация в золотодобывающей отрасли была проведена без закрепления долей федеральной собственности, что можно оценить с точки зрения ущемления общегосударственных интересов. В настоящее время приватизированные предприятия испытывают острый недостаток финансовых ресурсов для поддержания действующего производства и перспективы развития. Большинство из них являются неплатежеспособными и имеют неудовлетворительную структуру баланса.

Контрольные мероприятия Счетной палаты, проведенные в марте 2002 года, свидетельствуют, что алмазодобывающие предприятия, кроме прииска «Уралалмаз», всем комплексом вошли на правах аренды в акционерную компанию «Алмазы России-Саха». Фактически в нарушение законодательства¹⁴¹ произошла приватизация алмазодобывающего комплекса России путем акционирования его основного предприятия, тем самым было проигнорировано право Российской Федерации на совместное владение, пользование и распоряжение недрами, а также получение доходов от пользования недрами. Контрольный пакет акций компании перешел от федерального центра к субъекту Российской Федерации.

К недостаткам приватизации предприятий по производству, добыче и переработке драгоценных металлов и драгоценных камней можно отнести то, что в советах директоров образованных акционерных компаний нет представителей Роскомдрагмета России (Минфина России или Гохрана России) для представления интересов государства в этой специфической отрасли промышленности при сохранении монополии государства на драгоценные металлы и драгоценные камни.

3.3.6. Приватизация предприятий сельского хозяйства и земель лесного фонда

Аграрная реформа была направлена на комплексное переустройство сельскохозяйственного производства на основе многообразия форм хозяйствования и различных форм собственности на землю и другие средства производства, создание конкурентной среды в агропромышленном комплексе, развитие аграрного рынка.

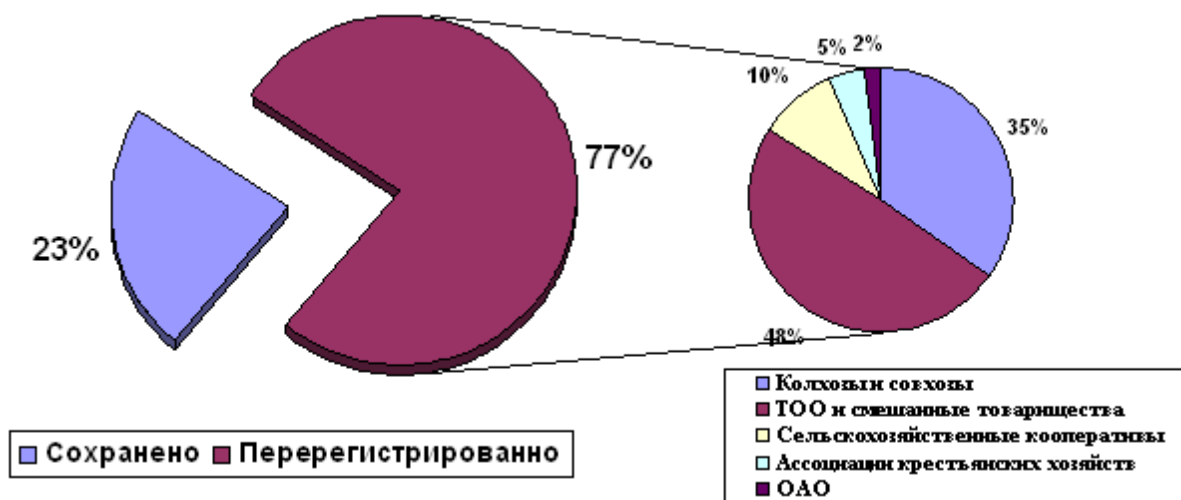
Существенное влияние на процесс приватизации в сельском хозяйстве оказали установленные законодательством сжатые сроки ее проведения в

¹⁴¹ Приватизация объектов и предприятий по сортировке драгоценных камней была запрещена - см. раздел 2.1. Государственной программы приватизации.

целях быстрой смены собственника земли. Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г. «О земельной реформе» был установлен двухлетний срок на переоформление земельных участков из государственной в частную собственность (статья 7), который истек в 1992 году¹⁴². В указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, принятых в 1991 году, срок приватизации земли также ограничивался 1992 годом, однако указанный срок не был выдержан, процесс приватизации земли продолжался и в последующие годы.

В процессе приватизации и реорганизации сельскохозяйственных предприятий по состоянию на 1 января 1993 г. было перерегистрировано 19719 колхозов и совхозов (77% от их общего количества), из них 5990 сохранили свой статус, 8551 преобразован в товарищества с ограниченной ответственностью и смешанные товарищества, 1662 – в сельскохозяйственные кооперативы, 748 – в ассоциации крестьянских хозяйств, 328 – в акционерные общества открытого типа (рис. 10).

Рис. 10. Динамика приватизации в сельском хозяйстве в 1993 г.

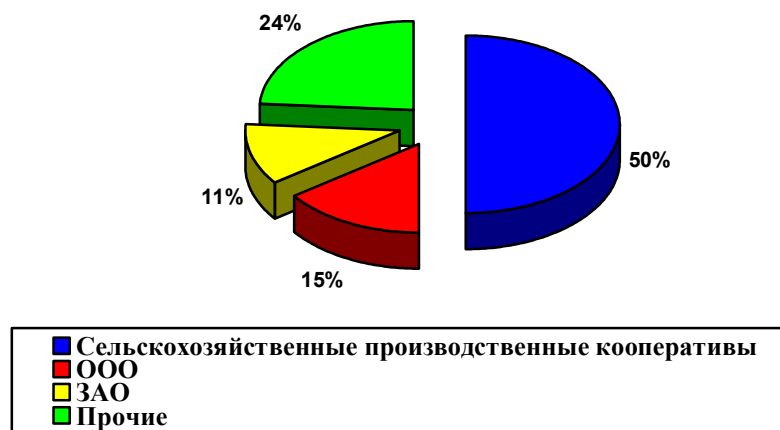


Доля сельскохозяйственных производственных кооперативов на начало 2004 года составила около 50% от общего числа сельхозпредприятий. Организационно-правовую форму в виде обществ (товариществ) с ограниченной ответственностью имеют более 15% сельскохозяйственных предприятий. Около 11% сельскохозяйственных предприятий имеют организационно-правовую форму закрытых акционерных обществ.

¹⁴² Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1990. № 26. – Ст. 327.

Отраслевые ассоциации (союзы) сельскохозяйственных товаропроизводителей созданы и функционируют в 53 регионах страны (общая структура сельхозпредприятий на начало 2004 г. показана на рис.11).

Рис. 11. Структура сельскохозяйственных предприятий на 2004 г.



Ухудшилось финансовое состояние сельскохозяйственных предприятий. Кредиторская задолженность в расчете на 1 рубль выручки от реализации всей продукции в 2002 году составила 1,06 рубля против 0,46 рубля в 1992 году. Уровень рентабельности по всей деятельности сельскохозяйственных предприятий в 2002 году составил 0,7 против 43 в 1992 году.

К началу 2003 года в пользовании сельскохозяйственных предприятий, организаций, а также граждан, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, находилось 194,6 млн га сельскохозяйственных угодий. Сокращение их площадей за десять лет составило 16 млн га, или 7,6% от площади всех сельхозугодий.

За последние десять лет производство валовой продукции сельского хозяйства в целом (в сопоставимой оценке к 1992 году) снизилось на 19,6%, площади под зерновыми культурами сократились с 61,9 до 47,5 млн га, или на 23%. Из оборота выбыло 1,1 млн га мелиорированных угодий.

Среди основных недостатков механизма приватизации имущества сельхозпредприятий можно выделить следующие. Собственники имущественных паев, ставшие впоследствии акционерами (дольщиками, пайщиками) сельхозпредприятий, фактически не имели никаких экономических выгод от собственности. Ввиду убыточности большинства сельхозпредприятий дивиденды по акциям и другим вкладам в уставные капиталы не выплачивались. Соответственно обретение собственности не стало дополнительными стимулом к труду и дальнейшим накоплениям.

Собственники имущественных паев, пожелавшие получить имущество в счет пая, либо ничего не получали, либо получали что-то после длительных судебных мытарств. Судебные процессы стали одной из причин негативного восприятия многими руководителями хозяйств процесса приватизации.

Следует отметить, что для сделок с землей в субъектах Российской Федерации были характерны: ее недооценка, отсутствие индивидуального подхода к такого рода сделкам, непроведение кадастровой оценки земли.

Так, в течение 2002 года в Тверской области было продано 402 земельных участка общей площадью 1587000 кв. м на сумму 12479,0 тыс. руб. (в среднем по цене 7,8 руб. за 1 кв. м), в Рязанской области в 2003 году было продано 32 земельных участка, на которых расположены ранее приватизированные объекты государственного недвижимого имущества общей площадью 1098438,19 кв. м на сумму 7439,1 тыс. руб. (в среднем по цене 6,7 руб. за 1 кв. м). По мнению экспертов из субъектов Российской Федерации, которые представили свою информацию для данного экспертно-аналитического мероприятия, если такая тенденция при оценке земли сохранится в ближайшие годы, региональные и местные бюджеты существенных доходов от сделок с землей не получают.

Как показывает анализ результатов контрольных мероприятий Счетной палаты, разгосударствление сельского хозяйства привело к ликвидации крупных операторов с государственным участием, работающих на внутреннем рынке сельхозпродукции. Их отсутствие не позволяет отечественным производителям конкурировать на равных с иностранными производителями сельскохозяйственных товаров.

Средства, выделяемые из федерального бюджета на закупку продовольствия, попадают в основном в руки многочисленных посредников. Поэтому непосредственные сельхозтоваропроизводители государственной поддержки не ощущают, вся прибыль достается посредникам. Этот вопрос связан с продовольственной безопасностью государства и особенно обострится накануне вхождения России в ВТО.

Особое внимание при проведении дальнейшей приватизации в еще не приватизированных областях экономики следует обратить на приватизацию *земель лесного фонда*.

В настоящее время все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные и нелесные земли), образуют лесной фонд Российской Федерации, общая площадь которого составляет 1 114 млн гектаров, или 69% территории России.

Покрытая лесом площадь составляет 771 млн гектаров, общий запас древесины в лесах – 81,5 млрд куб. м, в том числе спелых и перестойных насаждений – 43,9 млрд куб. м, из них хвойных – 34,5 млрд куб. м.

В соответствии с действующим Лесным кодексом Российской Федерации лесной фонд Российской Федерации находится в федеральной собственности¹⁴³.

¹⁴³ Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ (в ред. Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 171-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. – Ст. 610; 2003. № 20. – Ст. 4857.

Лесной кодекс Российской Федерации не допускает оборота лесного фонда, купли-продажи, залога и совершения других сделок, которые могут повлечь за собой отчуждение участков лесного фонда. Заготовленные лесоматериалы являются объектом гражданского оборота, отношения участников которого регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации.

Правом владения, пользования и распоряжения лесным фондом до 2004 года были наделены Минприроды России (96,3% от земель лесного фонда), Минсельхоз России (3,7%), Министерство образования Российской Федерации (менее 1%).

В настоящее время основным видом приобретения права лесопользования является аренда участков лесного фонда, которая действует на площади 90 млн га.

Учитывая отечественный опыт управления лесами, накопленный не только в Российской Федерации, Советском Союзе, но и в Российской империи, в качестве хорошо проверенного примера ведения высокодоходного лесного хозяйства в лесах, находящихся в государственной собственности, было бы целесообразно сохранить и развивать принцип федеральной государственной собственности на леса и лесные земли, как сложнейшей экологической системы страны, а также традиционную культуру в области прав и обязанностей собственника лесов.

3.3.7. Проблема корпоративного управления как главный фактор, влияющий на эффективность экономики постприватизационного периода

К 2001 году приватизация как элемент экономических реформ становится все менее актуальной и уступает место вопросам корпоративного управления, рационализации использования и повышения эффективности управления государственной собственностью и реструктурирования приватизированных предприятий. Актуальным вопросом остается эффективность постприватизационного надзора за государственной собственностью, управления пакетами акций, находящимися в государственной собственности.

Анализ *структуры собственности*, проведенный по итогам приватизации, показывает, что государство стало одним из крупных акционеров, которое помимо большого числа предприятий и организаций, полностью ему принадлежавших, сохранило также право собственности на закрепленные пакеты акций в стратегически важных компаниях на основании решений Правительства Российской Федерации или Минимущества России, находившиеся в управлении Минимущества России; остаточные пакеты акций, не проданных или не переданных иным образом (например, в холдинги), обычно находившихся в распоряжении РФФИ и его региональных отделений, а также осуществляло использование специального права на участие в управлении акционерными обществами посредством «золотых акций» в стратегически важных компаниях (табл.12).

Таблица 12

**ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОТКРЫТЫХ АКЦИОНЕРНЫХ ОБЩЕСТВ,
ОБРАЗОВАННЫХ В ПРОЦЕССЕ ПРИВАТИЗАЦИИ**

	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Число акционерных обществ, созданных в течение соответствующего года, – всего	13547	2816	1123	496	360	258	199	125	125	314
в том числе по формам собственности ¹⁾ :										
федеральная	5419	1326	538	180	101	31	36	11	10	159
субъектов Российской Федерации	6028	859	393	221	178	203	138	93	94	120
муниципальная	2100	631	192	95	81	24	25	21	21	35
Уставный капитал, млн руб. (до 1998 г. – млрд руб.)	503	585	526	338	4431	2183	1970	1451	1029	9767
Акционерные общества, пакет акций которых находится в государственной и муниципальной собственности,	439	698	190	84	142	101	72	59	38	
из них акционерные общества, размер пакета акций которых в уставном капитале составлял, %:										
до 15	–	48	9	3	3	–	9	1	–	
16-25	–	223	63	24	33	4	31	31	13	
26-38	–	189	68	23	38	3	13	3	1	
39-51	–	196	40	25	15	20	3	3	4	
свыше 51	–	42	10	9	53	74	16	21	20	
Акционерные общества, в отношении которых использовано специальное право «золотая акция»	204	429	132	58	28	42	8	2	1	10
Эмиссия акций при создании открытых акционерных обществ, млн шт.	695	856	430	264	3815	400	1062	234	169	98
Размещено акций, млн шт.:										
размещено (продано) среди работников ОАО	329	266	134	83	224	81	343	43	55	

Продолжение таблицы 12

находится в государственной и муниципальной собственности и использовано специальное право «золотая акция»	...	274	56	8	2807	28	519	94	26
передано в доверительное управление (траст) или холдинговую компанию	–	26	49	2	71	4	–	–	–
продано	101	120	26	18	47	6	172	5	10
Осталось нереализованных акций, млн шт.	265	170	165	153	666	281	28	92	78

Всего за 1992–2003 гг. создано 31,6 тыс. акционерных обществ.

¹⁾ По состоянию на дату приватизации.

Источник:

Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

Согласно данным Минимущества России, к августу 2001 года государство на федеральном уровне имело доли участия в 3949 предприятиях, обладая в 88 из них 100% акций, в 625 – от 50% до 99%, в 1393 – от 25% до 50% и в 1843 предприятиях – менее чем 25% акций. Кроме того, государство являлось собственником «золотых акций» в 542 компаниях (некоторые из них были в числе вышеупомянутых 3949 предприятий с принадлежавшими государству пакетами акций)¹⁴⁴. Эти данные касаются всех оставшихся федеральных государственных пакетов акций независимо от того, находились они в распоряжении Минимущества России или РФФИ. По данным РФФИ, в 2001 году Фонд распоряжался 2400 пакетами акций, из которых приблизительно треть была представлена пакетами из менее чем 10% акций, треть – пакетами от 10% до 25%, а остальные пакеты были крупнее 25%, в 55 компаниях РФФИ владел 100% акций¹⁴⁵.

Наличие государственного пакета акций в компаниях требовало решения вопроса об участии государства в корпоративном управлении этими предприятиями. Проблема была особенно острой в случае закрепленных пакетов акций, которые сохранялись в собственности государства с целью защиты его важных интересов. Анализ имеющейся в нашем распоряжении информации о деятельности *представителей государства* в органах управления акционерных обществ позволяет сделать следующие заключения. Большинство представителей государства были государственными служащими.

¹⁴⁴ См.: Российская экономика в 2001 году: тенденции и перспективы. – М.: ИЭПП, 2002. – Т.2. – 205 с.

¹⁴⁵ Интервью с заместителем Председателя Российского фонда федерального имущества В.Фатиковым // Известия. 2002, 12 февраля.

Например, в 1999 году они составляли более 99%¹⁴⁶. Основным препятствием к назначению других лиц была неопределенность источников вознаграждения соответствующей деятельности. Результаты работы государственных служащих оказались неоднозначными.

Во-первых, у многих из них не было опыта работы в качестве представителей государства в компаниях.

Во-вторых, каждый представитель должен был контролировать несколько компаний, нередко относящихся к разным регионам и отраслям, причем делать это он был вынужден помимо исполнения своих основных обязанностей в Минимущество России или иных органах исполнительной власти.

В-третьих, у представителей государства были слабые стимулы к улучшению качества управления предприятием, поскольку им прямо запрещалось получать вознаграждение за соответствующую деятельность.

Следует отметить, что наиболее ярким проявлением пассивного (или корыстного) поведения представителей государства служат многочисленные случаи «размывания» государственных пакетов акций с помощью новых эмиссий, проводившихся с их одобрения.

Институт представителей государства был введен Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой», а примерный договор на представление интересов государства в органах управления акционерных обществ был утвержден через два года постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 1996 г. № 625 «Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности». И только в 2000-2003 годах были приняты нормативные акты, регламентирующие процедуры назначения представителей государства в органы управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности, и использования прав акционеров¹⁴⁷.

Контрольные мероприятия Счетной палаты показали, что предусмотренный механизм участия государства в корпоративном управлении экономикой – назначение представителей государства в органы

¹⁴⁶ См. Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024).

¹⁴⁷ См. постановление Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 195 «О порядке назначения и деятельности представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, акции которых находятся в федеральной собственности, а также в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ими («золотой акции»)), Положение о порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использования специального права Российской Федерации на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции») (утв. постановлением Правительства РФ от 23 января 2003 г. № 44).

управления акционерных обществ – зачастую использовался неэффективно. Отсутствие контроля и мониторинга со стороны федеральных органов исполнительной власти за работой акционерных обществ с участием государства, как это уже отмечалось, приводило в отдельных случаях к размыванию государственного пакета и понижению его стоимости. Например, в результате неэффективных действий представителей государства в органах управления страхового акционерного общества «Ингосстрах» по защите интересов государства Обществу удалось принять решения, в результате которых доля принадлежащих государству акций снизилась с 30% до 3,19%¹⁴⁸.

Анализируя деятельность представителей государства в органах управления акционерных обществ, следует отметить, что управление пакетами акций, находящимися в федеральной собственности, в 1996–1997 годах осуществляли около двух тысяч представителей государства, в том числе 92% из числа работников отраслевых министерств и ведомств и 8% работников Мингосимущества, Государственного антимонопольного комитета, Минфина России и РФФИ. Количество и состав представителей государства в акционерных обществах с федеральной формой собственности постоянно менялся в связи с имевшими место реорганизациями отраслевых министерств и ведомств. Отчеты о проделанной работе значительная часть представителей государства не представляла, своевременно не производилась их замена. Представляемые отчеты по форме, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1994 г. № 1112, оказались формальными, причем в форме отчета отсутствовала даже графа о начислении и перечислении в бюджет дивидендов на акции, находящиеся в федеральной собственности¹⁴⁹.

Следует отметить, что Правительство Российской Федерации в середине 90-х годов не смогло организовать нормальное функционирование института своих представителей в РАО «ЕЭС России», в результате возможность контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти за работой своих представителей в Совете директоров Общества была практически полностью утрачена. Представителям не направлялись конкретные директивы по действиям в Совете директоров при обсуждении тех или иных вопросов, своевременно не обновлялся их состав. В коллегии представителей государства РАО «ЕЭС России» без всяких юридических оснований длительное время работали сторонние лица. Так, например,

¹⁴⁸ Отчет о результатах проверки финансовой деятельности открытого страхового акционерного общества «Ингосстрах» (САО «Ингосстрах») в части использования им средств федерального бюджета за период с 1 января 1992 года по 1 января 1999 года, целесообразности и законности продажи находившихся в федеральной собственности акций открытого страхового акционерного общества «Ингосстрах» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №8 (200), п. 3 от 10 марта 2000 г.).

¹⁴⁹ Отчет о результатах проверки деятельности Мингосимущества России по обеспечению доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996–1997 годах (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №25 (138), п. 27 от 17 июля 1998 г.).

уволенные с государственной службы представители от Минфина России С.В. Горбачев (уволен 7 июля 1993 г.) и Ю.И. Бурлинов (уволен 12 августа 1994 г.) до мая 1997 года продолжали работать в Совете директоров РАО «ЕЭС России»¹⁵⁰.

Представителями государства не был обеспечен контроль за начислением дивидендов на государственную долю участия в акционерных обществах. Так, по итогам 1999 года дочерними компаниями ОАО «Оренбургская нефтяная акционерная компания» были начислены дивиденды в сумме 471349 тыс. рублей, в то же время на долю участия компании в уставных капиталах дочерних обществ за этот период было начислено всего 1582 тыс. рублей. В результате, по оценкам Счетной палаты, упущенная выгода составила около 180 млн рублей¹⁵¹.

Проводимая в период с 1993 года по 2001 год уполномоченными исполнительными органами власти дивидендная политика, реализуемая представителями государства в органах управления ОАО АК «Транснефть», не могла быть признана эффективной и целесообразной в связи с тем, что размер дивиденда по находящимся в федеральной собственности обыкновенным акциям устанавливался ниже, чем по привилегированным (от 4 раз в 1999 году до 6,5 раза в 2000 году), при наличии чистой прибыли в 1995–2001 годах дивиденды по государственному пакету акций начислялись только за 1997-й, 1999-й, 2000 годы и составили всего 826,8 млн деноминированных рублей¹⁵².

Как указывалось в материалах Счетной палаты, потери государства происходят прежде всего в силу отсутствия контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти за распределением прибыли акционерных обществ с долей участия Российской Федерации, а также из-за многочисленных нарушений представителями государства пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 года № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой»¹⁵³. Упомянутый пункт устанавливает обязанность

¹⁵⁰ Отчет о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1997 год и проверки деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации №26 (139), п. 1 от 8 сентября 1998 г.).

¹⁵¹ Отчет о результатах проверки законности и эффективности управления ОАО «Оренбургская нефтяная акционерная компания» (ОАО «ОНАКО») и ОАО «Оренбургнефть» (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 41 (233), п. 1 от 15 декабря 2000 г.).

¹⁵² Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций ОАО «АК «Транснефть» и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО «АК «Транснефть» (Приложение к письму Счетной палаты Российской Федерации № 01-72/04 от 14 января 2003 г.).

¹⁵³ Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности акционирования и продажи пакетов акций ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть», находящихся в федеральной

представителей государства в органах управления обществ в письменной форме согласовывать с федеральными органами исполнительной власти или РФФИ, от имени которых они действуют, проекты решений и голосование по проектам решений по вопросам внесения изменений и дополнений в уставные документы акционерных обществ, изменения величины уставного капитала; назначения (избрания) конкретных лиц в органы управления и контрольные органы обществ, получения кредитов в размере более 10 % величины чистых активов соответствующих обществ, продажи и иного отчуждения недвижимого имущества, а также залога (ипотеки) недвижимого имущества, участия в создании иных предприятий – учреждения дочерних предприятий и финансово-промышленных групп.

Материалы контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют о том, что Правительством Российской Федерации, Минимуществом России, РФФИ надлежащим образом не выполнялись функции по контролю за приватизацией федерального имущества, в результате объекты государственного имущества в нарушение законодательства Российской Федерации отчуждались по заниженным ценам, приватизируемое имущество не оплачивалось или оплачивалось в меньшем размере. При этом Счетная палата в своих материалах обращала внимание на то, что отсутствует ответственность должностных лиц Госкомимущества России и приватизируемых предприятий за допущенные нарушения при оформлении документации по приватизации, в том числе за предоставление недостоверной информации и выпуск не соответствующих законодательству нормативных и организационно-распорядительных документов¹⁵⁴.

Механизм защиты государственных интересов не был отработан, ответственность представителей государства за подобные действия отсутствовала, а руководители федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в советы директоров акционерных обществ, в свою очередь не несли ответственности перед Правительством Российской Федерации за действия своих должностных лиц, так как в положениях о федеральных органах исполнительной власти задачи и ответственность за эти вопросы не были предусмотрены¹⁵⁵.

Вытеснение государства из структур, реально влияющих на основное производство, управление и распоряжение имуществом, осуществлялось путем расчленения единых производственных комплексов (ОАО

собственности (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 13 (164), п. 11 от 16 апреля 1999 г.).

¹⁵⁴ Отчет о результатах проверки соблюдения законодательства при приватизации НИИ «Тракторсельхозмаш» и оценки ее влияния на сохранение научно-технического потенциала института (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 23 (94), п. 6 от 4 июля 1997 г.).

¹⁵⁵ Отчет о результатах проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности Российского акционерного общества «Норильский никель» и использования этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 году (Приложение к письму Счетной палаты Российской Федерации № 02-671/11 от 8 августа 1997 г.).

«Ульяновский авиационный промышленный комплекс «Авиастар», ОАО «Пермские моторы», ОАО «Международная авиационная корпорация» и др.) на ряд дочерних и зависимых акционерных обществ, создаваемых без участия государства, с передачей им основных производственных фондов и активов фактически за бесценок. Так, только цеху 52 ОАО «Пермский моторный завод» было передано 895 имущественных объектов не по рыночной, а по нулевой остаточной стоимости.

Дочерние структуры создавались не через реорганизацию базовых обществ, а как вновь учреждаемые юридические лица, что позволяло концентрировать все долговые обязательства на базовые (материнские) общества, которые, трансформируясь в управляющие структуры, утрачивали возможность погашения долговых обязательств перед кредиторами.

Типичным примером в этой связи является ОАО «Авиастар», превратившееся к 1999 году в «держательскую компанию» с активами, на 75% состоящими из фондовых ценностей. Общество подвергнуто процедуре банкротства со значительными, порядка 2 млрд рублей, только прямыми потерями для государства. Созданное в результате приватизации ОАО «Пермские моторы» превратилось из крупного производственного комплекса в управляющую структуру с ограниченными функциями управления. Уставы ОАО «Пермские моторы» и его дочерних обществ не наделяют ОАО «Пермские моторы» правом давать обязательные для дочернего общества оперативные указания, связанные с управлением производством продукции и распоряжением имуществом. Централизованная схема оперативного управления основным производством фактически заменена схемой, основанной на экономическом взаимодействии самостоятельных юридических лиц, что неизбежно ведет к снижению оперативности управления производством и росту издержек производства. Единый производственный и имущественный комплекс уникального предприятия разделен между более чем 44 акционерными обществами, часть акций которых продана сторонним организациям.

Отдельного анализа заслуживает роль представителей государства в случаях, когда в качестве таковых назначались чиновники региональных органов власти и управления, которые в 70% случаев представляли интересы государства на местах.

Данные Российского фонда федерального имущества еще более красноречивы: из более чем 2 тысяч представителей государства только около 300 являлись сотрудниками федеральных министерств и ведомств¹⁵⁶.

Эти цифры можно интерпретировать также как свидетельство различий между остаточными и закрепленными пакетами акций – в компании с остаточными пакетами более вероятно назначение представителей из числа региональных чиновников. Поэтому региональные администрации, преследующие собственные интересы, играли значительную роль в процессе

¹⁵⁶ См. Известия, 2002, 12 февраля.

принятия решений в компаниях с федеральными государственными пакетами акций. При этом факты свидетельствуют, что влияние региональных властей заметно усиливается, если контроль за деятельностью представителей государства со стороны федеральных министерств и ведомств оказывается минимальным.

Подтверждением этого вывода может служить ситуация, сложившаяся в Республике Башкортостан. Здесь в нарушение федерального законодательства о приватизации на основании одних лишь указов Президента Республики Башкортостан Республиканскому инвестиционно-кредитному банку «Башкредитбанк» безвозмездно (в целях оказания финансовой поддержки) передавались «в оперативное управление» или «хозяйственное ведение» крупные пакеты акций государственных предприятий. Эти акции в дальнейшем были проданы дочернему банку ЗАО «Башкредитинвест».

Еще одним механизмом, используемым Правительством Российской Федерации с целью совершенствования корпоративного управления предприятий с участием государства, являлась передача акций, принадлежащих государству, в так называемое *доверительное управление*. Передача государственного пакета в доверительное управление осуществлялась на основе специального соглашения между государством и юридическим или физическим лицом, в котором определялись права и вознаграждение доверительного управляющего. Это формально позволяло назначать доверительных управляющих на конкурсной основе и использовать механизмы их денежного стимулирования. В частности, в доверительное управление передавались акции государства в РАО «Газпром», ОАО «Роснефть» и др. Однако и в этом случае государство не осуществляло реального контроля за деятельностью доверительных управляющих, что создавало для них возможности использовать свои полномочия как в личных интересах, так и в интересах аффилированной группы.

Как показывает анализ, между формой собственности и эффективностью работы предприятия нет жесткой зависимости. Результаты деятельности предприятий, полностью принадлежащих государству, могут быть такими же (а подчас и более) эффективными, как результаты деятельности приватизированных фирм.

Кроме того, в современных российских условиях трудно найти надежный показатель эффективности работы предприятия. Главная проблема – существенные искажения величины основного капитала, что делает проблематичным использование стандартных показателей, таких, как рентабельность капитала или совокупная факторная производительность. Существуют также сложности при измерении показателей выпуска продукции (из-за присутствия бартера, широко распространенного до недавнего времени) и занятости (из-за неполной занятости и неоплачиваемых отпусков сотрудников российских предприятий). Наибольшие проблемы возникают при попытке использования прибыли после налогообложения,

поскольку налоги часто рассматриваются как заданные эндогенно, а не экзогенно.

Другая специфическая проблема касается применимости стандартных показателей, характеризующих результаты деятельности частных фирм, к компаниям с участием государства. Провозглашенные цели государственных предприятий – не только и не столько извлечение прибыли, сколько предоставление общественных благ или обеспечение занятости в конкретном регионе. Однако проблема пригодности стандартных показателей эффективности менее актуальна для приватизированных предприятий по двум причинам. Во-первых, приватизированные предприятия в отличие от предприятий со стопроцентным государственным участием более чувствительны к влиянию рыночных рисков и менее защищены. Во-вторых, государство уже денонсировало свой интерес в сохранении доли собственности во многих из них. Следовательно, эти компании едва ли производят общественные блага, которые свободный рынок не был бы в состоянии обеспечить.

В связи с изложенным одним из актуальных вопросов постприватизационного периода можно считать решение задачи внедрения в практику работы российских предприятий международных стандартов финансовой отчетности, являющихся важнейшим элементом системы корпоративного управления, обеспечивающим достоверность, объективность и прозрачность информации.

Применение международных стандартов позволяет не только расширить объем доступной информации для инвесторов и кредиторов, но и, что особенно важно на современном этапе развития российской экономики, применить новые подходы к реальной оценке активов российских предприятий и организаций, а также российской экономики в целом.

По применяемым в настоящее время внутрироссийским стандартам активы предприятия оцениваются по цене приобретения, международные стандарты финансовой отчетности предусматривают оценку активов по справедливой рыночной стоимости. Реальная оценка активов российских предприятий и организаций даст возможность, во-первых, оценить их реальное финансовое состояние, а во-вторых – по-другому взглянуть на систему управления предприятием, шире применять профессиональное суждение ответственных лиц, локализовать риски, что особенно важно в условиях возрастающей конкуренции.

Следует отметить, что это долговременная и сложная работа по изменению многих нормативных правовых актов, регулирующих порядок составления отчетности, сделок и операций в нашей стране, которая потребует координации усилий министерств, ведомств и организаций, осуществляющих государственный финансовый контроль.

3.4. Анализ поступления в федеральный бюджет средств, полученных от приватизации государственного имущества

Анализ динамики поступления в федеральный бюджет средств от приватизации государственной собственности в период массовой приватизации 1992–1996 годов и далее, включая 2003 год, показывает, что задания по поступлению в республиканские, федеральные бюджеты доходов от приватизации объектов государственной собственности устанавливались начиная с 1992 года.

С 1992 года по 1998 год задания по поступлению в республиканский, федеральный бюджет доходов от приватизации государственного имущества устанавливались законодательными актами о республиканском, федеральном бюджете в составе неналоговых доходов. Кроме того, в 1992–1994 годах задания по поступлению средств от приватизации устанавливались Государственной программой приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации». В 1999–2003 гг. задания по поступлению доходов от приватизации государственного имущества не предусматривались в федеральных законах о федеральном бюджете, а устанавливались в сводной бюджетной росписи на соответствующий год в составе источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета. Бюджетные задания и фактическое поступление средств от приватизации федеральной государственной собственности в республиканские и федеральные бюджеты в период 1993–2003 годов представлены в таблице 13.

Таблица 13

ВЫПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАДАНИЯ ПО ДОХОДАМ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ в 1993–2003 гг.

Годы	Бюджетное задание (млрд руб. ¹⁾	Фактическое поступление (млрд руб. ¹⁾	Выполнение (%)
1993	54,0	66,2	122,6
1994	1 244,9 ²⁾	116,0 ²⁾	9,3
1995	8,8	4,77	54,2
1996	12,4	0,83	6,7
1997	4,2	18,78	447,6
1998	8,1	15,3	188,9
1999	Не устанавливалось	8,51	–
2000	21,0	31,29	149,0
2001	20,0	9,8	49,0
2002	35,0	13,2	37,7
2003	88,8	90,09	101,5
Итого	198,3 ³⁾	192,57 ³⁾	97,1

¹⁾ В масштабе цен, установленном в 1998 году.

²⁾ В 1993–1994 гг. доходы от приватизации государственной собственности учитывались вместе с доходами от ее использования.

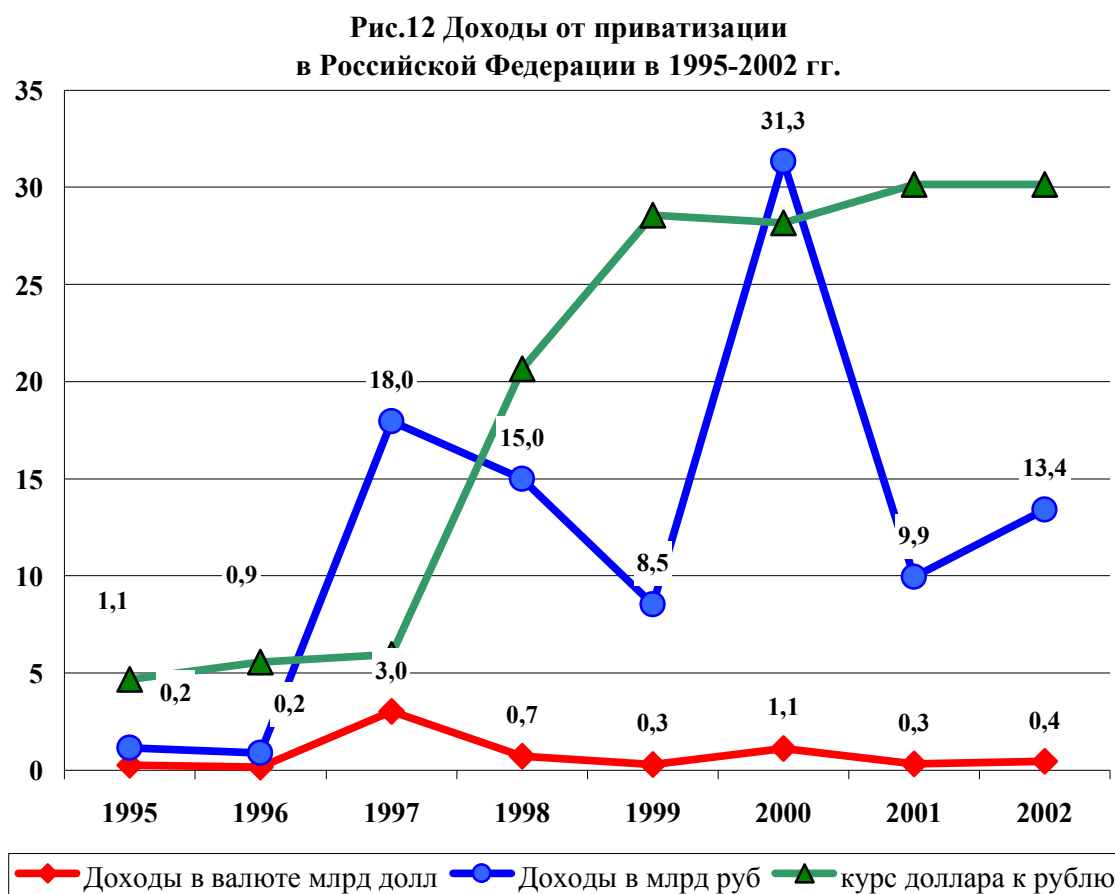
³⁾ Итоговая сумма не включает доходы от приватизации и использования государственной собственности в 1993 и 1994 годах.

В целом выполнение бюджетных заданий 1993–2003 гг. составило 97,1%. При исключении из итоговой суммы фактического поступления доходов от приватизации суммы, поступившей в 1999 году (в связи с отсутствием установленного бюджетного задания на 1999 год), показатель исполнения бюджета по данному виду доходов снизится до 92,8%.

Анализ бюджетных заданий и их фактического исполнения по годам показал, что исполнение бюджетных заданий колеблется от 6,7% в 1996 году до 447,6% в 1997 году.

При этом в половине случаев годовые задания не были выполнены: в 1994 году выполнение составило 90,7%, в 1995 году – 45,8%, в 1996 году – 93,3%, в 2001 году – 51,0% и в 2002 году – 62,3%; а четыре раза, напротив, значительно перевыполнялись: в 1993 году – на 22,6%, в 1997 году – в 4,5 раза, в 1998 году – почти в 2 раза и в 2000 году – в 1,5 раза. В 2003 году фактическое поступление доходов от приватизации составило 101,5% бюджетного задания.

Динамика уровня доходов бюджета от приватизации в Российской Федерации представлена на рис. 12.



Финансовые показатели, характеризующие поступление средств от приватизации государственного и муниципального имущества и их

распределение между бюджетами различных уровней, отражены в табл. 14 и на рис. 13.

Таблица 14

**ПОСТУПЛЕНИЕ СРЕДСТВ ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ**
(миллионов рублей; до 1998 г. – млрд руб.)

	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Получено средств от приватизации государственного и муниципального имущества ¹⁾ – всего,	450,3	3815,6	3234,0	26230,1	17538,1	12290,7	41608,9	16756,5	22857,3	88673
в том числе находившегося в собственности ²⁾ :										
федеральной	163,3	1994,4	1826,4	24356,2	15439,5	10199,4	37927,5	12771,6	14719,0	72543
субъектов Российской Федерации	66,8	354,1	326,3	1302,4	1250,8	1197,3	2198,8	1886,5	4443,9	10295
муниципальной	220,2	1467,1	1081,3	571,5	847,8	894,0	1482,6	2098,4	3694,4	5835
Перечислено денежных средств, поступивших от приватизации государственного и муниципального имущества – всего,	354,9	3569,8	2804,9	24705,9	17445,6	12104,4	41215,8	15404,9	23139,1 ³⁾	89007
из них:										
в федеральный бюджет	71,1	1140,2	898,0	17959,9	14977,8	8540,5	31324,0	9943,4	13412,7	70800
в бюджеты субъектов Российской Федерации	96,3	523,6	416,9	3344,5	918,0	1943,1	5274,1	2641,5	3854,6	7984
в муниципальные бюджеты	129,8	960,6	909,2	661,8	1002,7	891,5	1408,4	2061,8	3430,9	5373
государственным органам, осуществляющим приватизацию	57,7	409,7	255,7	1336,2	407,9	438,9	2568,3	339,0	628,1	

В 1992–2002 гг. от приватизации получено 146,0 млрд руб. (в масштабе цен, действующих с 1 января 1998 г.).

¹⁾ Включая средства, поступившие от приватизации государственного и муниципального имущества, приватизированного в предыдущие годы; с 1995 г. – включая средства, полученные Российским фондом федерального имущества от продажи федерального имущества, в том числе пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

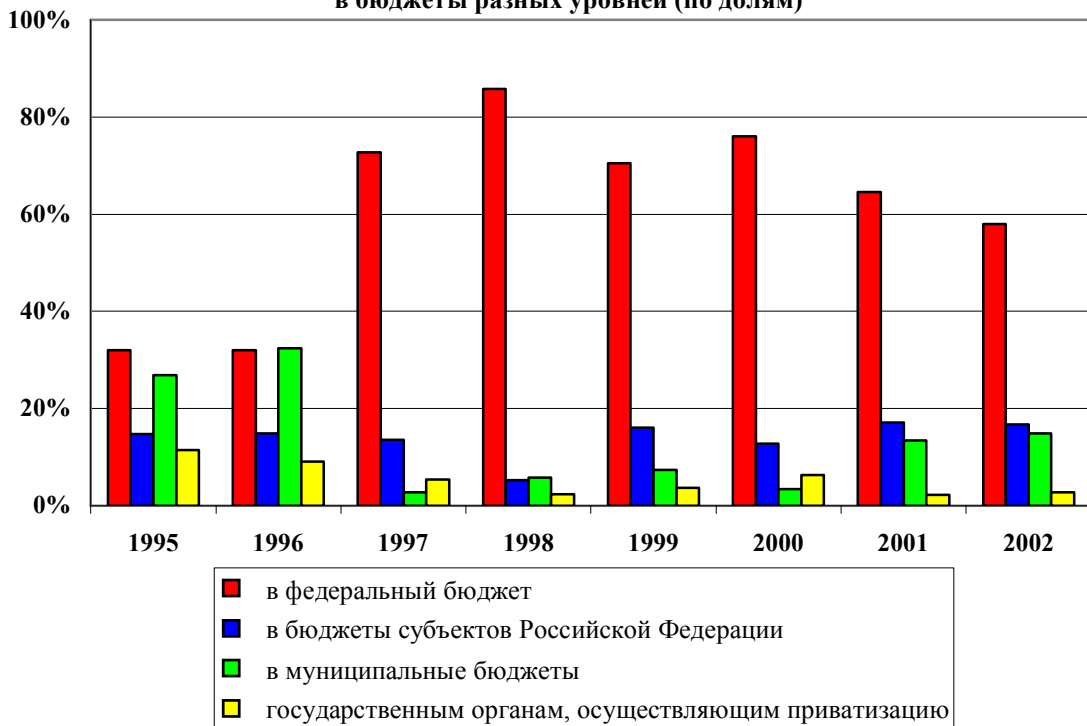
²⁾ По состоянию на дату приватизации.

³⁾ Включая переходящие остатки 2001 г.

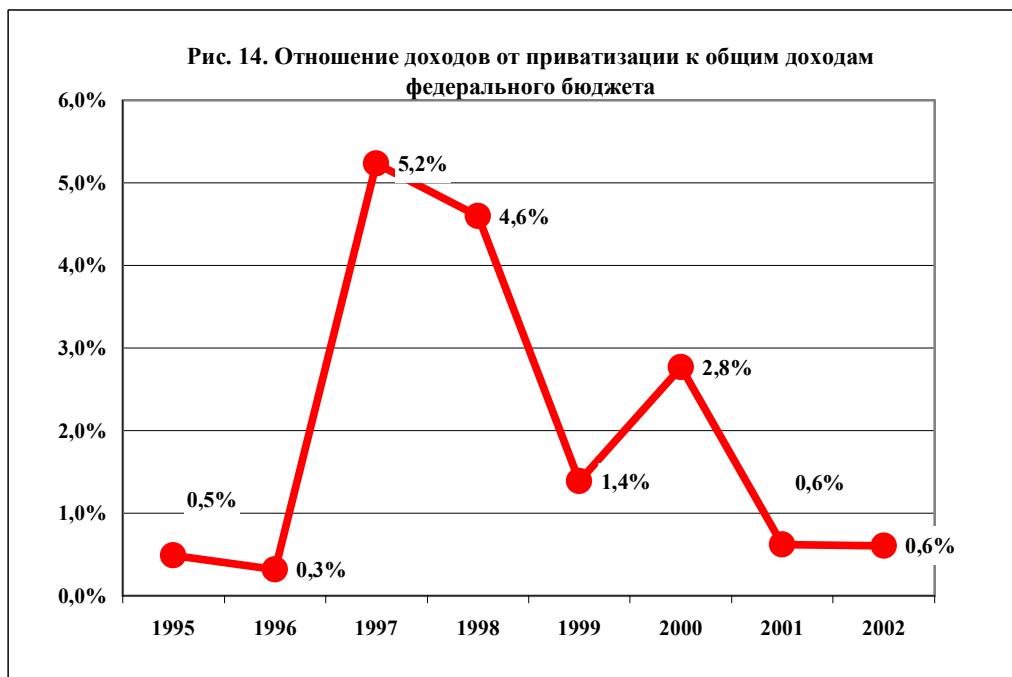
Источники:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003;
Российская Федерация в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2004.

**Рис. 13. Распределение средств от приватизации
в бюджеты разных уровней (по долям)**



В качестве краткого итога можно отметить, что особенности и проблемы каждого этапа приватизации объектов федеральной государственной собственности отражались на динамике поступления в федеральный бюджет доходов от их приватизации (рис. 14).



Так, например, начиная с 1996 г. органы исполнительной власти решали задачу максимизации доходов от продажи государственной собственности. Это привело к реальному увеличению доли поступлений от приватизации в общих доходах федерального бюджета.

Однако в целом продажи государственной собственности, как указывалось выше, не были достаточно эффективными с финансовой точки зрения. Они не привели к значительному увеличению доходов федерального бюджета и расширению налогооблагаемой базы, несмотря на то что параллельно с процессами приватизации в 1993–2003 годах в России осуществлялась налоговая реформа, имеющая целью обеспечить экономический рост и финансовую стабильность, снижение налогового бремени, рациональное сочетание интересов товаропроизводителей и общества.

Вместе с тем, как показывают результаты проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий, из-за различных пробелов в законодательстве, неоднозначности толкования ряда положений Налогового кодекса Российской Федерации в акционерных обществах, созданных на базе государственных предприятий, до настоящего времени широко распространена практика минимизации налоговой базы и сумм налоговых платежей, уплачиваемых в бюджеты.

Особенно широко практика минимизации налогообложения распространена в топливно-сырьевом комплексе. Так, например, ОАО «Сибнефть» в 2001 году и в I полугодии 2002 года осуществляло деятельность с участием юридических лиц – посредников, зарегистрированных в зонах льготного налогообложения (Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ) и имеющих право на дополнительные налоговые льготы, в результате чего бюджет недополучил 10,1 млрд рублей. Сформированная таким образом прибыль практически в полном объеме в виде дивидендов направлялась за рубеж. В 2001 году иностранным компаниям – акционерам ОАО «Сибнефть» было перечислено 29,0 млрд рублей, что эквивалентно выручке ОАО «Сибнефть» от экспорта нефти.

Ряд нефтеперерабатывающих акционерных обществ («ЛУКОЙЛ – Нижегороднефтеоргсинтез», «ЛУКОЙЛ – Пермнефтеоргсинтез», «ЛУКОЙЛ-Ухтанефтепереработка», «ЛУКОЙЛ-Волгограднефтепереработка», «Ново-Уфимский НПЗ», «Уфимский НПЗ», «Уфанефтехим») применяли схемы уклонения от уплаты акцизов путем сдачи технологического оборудования по производству подакцизных нефтепродуктов в аренду юридическим лицам, зарегистрированным в г. Байконуре, которым администрацией города в нарушение законодательства Российской Федерации предоставлялись льготы по федеральным налогам. В результате в федеральный бюджет не поступило около 19 млрд рублей.

Проведенная в 2003 году проверка вопросов развития налоговой базы, полноты и своевременности поступления акцизов на табачные изделия в

акционерных обществах, занимающихся производством табачных изделий, показала, что ими также применяются схемы минимизации налоговой базы. Все четыре проверенные организации–производителя табачных изделий осуществляют реализацию своей продукции на внутренний рынок практически через единственного оптового покупателя, являющегося зачастую аффилированным с ними лицом.

Так, ОАО «БАТ-Ява» 99,6% своей продукции в 2003 году реализовывало через ЗАО «Международные услуги по маркетингу», ОАО «Донской табак» 98,6% своих сигарет продавало через Торговый дом ООО «Донской табак: продажи и маркетинг», ЗАО «Лигgett-Дукат» пропустило 99,8% своей продукции через ООО «ЛД Трейдинг», ЗАО «Филип Моррис Ижора» 95,7% сигарет продало через ООО «Филип Моррис Сэйлз энд Маркетинг». При этом оптовому покупателю в ряде случаев предоставляются скидки, что оказывает негативное влияние на налоговую базу для исчисления налога на прибыль.

Федеральными органами исполнительной власти на протяжении длительного периода не была решена проблема уменьшения задолженности приватизированных предприятий по налоговым платежам в бюджеты. Так, например, задолженность в бюджеты и государственные внебюджетные фонды ОАО УК «Ленинскуголь» на 1 января 1996 г. составила 189856 млн рублей, в течение года возросла и на 1 января 1997 г. составляла 402696 млн рублей¹⁵⁷.

На 1 января 1998 года задолженность РАО «ЕЭС России» по платежам в бюджеты всех уровней составила 1039,4 млрд рублей, а общая сумма задолженности, числящаяся за обществом перед бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами, включая штрафы и пени, достигла 3135,2 млрд рублей¹⁵⁸. На 1 января 2004 года совокупная задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации по налоговым платежам составила 520,4 млрд рублей, а с учетом штрафов и пеней – 1089,5 млрд рублей.

При анализе соотношения расходов государства на проведение приватизации и доходов, полученных в результате завершенных сделок, следует обратить внимание на информацию, поступившую в ходе экспертно-аналитического мероприятия из 56 субъектов Российской Федерации.

Так, по их данным, за исследуемые десять лет общая сумма затрат на организацию и проведение приватизации в указанных регионах составила 404 725,6 тыс. рублей. При этом в некоторых регионах затраты на

¹⁵⁷ Отчет о результатах проверки эффективности, законности и целесообразности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996–1998 гг. (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 2 (153), п. 2 от 22 января 1999 г.).

¹⁵⁸ Отчет о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности Российского акционерного общества энергетики и электрификации «ЕЭС России» за 1997 год и проверки деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства (протокол Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 26 (139), п. 1 от 8 сентября 1998 г.).

организацию и проведение приватизации были неоправданно завышенными. По данным Российского статистического ежегодника за 2003 год¹⁵⁹, доходы, поступившие в бюджеты субъектов Российской Федерации, составляли 14,6 млрд рублей. То есть ориентировочно расходы на приватизацию в субъектах Российской Федерации составили 3% от суммы полученных от нее доходов. В целом по России эти данные соответственно составили: доходы – 106,0 млрд рублей, расходы – 4,4 млрд рублей, или 4% от суммы доходов.

Следует отметить, что доля доходов от приватизации в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в период 1993–2003 годов, за редким исключением, по итогам финансового года не превышала 1%.

Суммарный размер пени за несвоевременную уплату денежных средств от продажи государственного имущества, по данным 25 субъектов Российской Федерации, составил 14 953,5 тыс. рублей, при этом пени в бюджеты не взыскивались.

3.5. Состояние российской экономики в 2003 г.

Анализ количественных и качественных показателей результатов приватизации за период 1993-2003 гг. позволяет сделать вывод о том, что к 2003 г. был фактически завершен основной этап реформ, направленных на изменение экономического базиса страны. Совершился переход от экономики с доминирующей государственной собственностью к экономике, построенной на преобладании собственности частной. Поэтому выбор 2003 года в качестве года, экономические показатели которого характеризуют постприватизационное состояние России, является обоснованным и закономерным.

Отличительной особенностью социально-экономического развития страны в 2003 году являлось преодоление тенденции замедления темпов экономического роста, наметившейся в конце 2001 года и продолжившейся в 2002 году. При этом не раз менялись факторы, определяющие динамику развития. На первом этапе это, безусловно, были девальвация рубля и повышение цен на товары сырьевого экспорта, на их фоне активно прошел процесс импортозамещения, стал расти российский экспорт.

Макроэкономические условия в 2003 году характеризовались ускорением динамики основных показателей развития экономики Российской Федерации, укреплением национальной валюты, ростом золотовалютных резервов страны. Темп роста реального объема ВВП в 2003 году по сравнению с 2002 годом составил 107,3%, тогда как в 2002 году по сравнению с 2001 годом он составлял 104,7%, промышленной продукции – соответственно 107,0% и 103,7%, инвестиций в основной капитал – 112,5% и 102,6%, объема платных услуг населению – 105,1% и 103,7%.

¹⁵⁹ Российский статистический ежегодник. 2003 г. – М.: Госкомстат, 2003, с. 332.

В современном экономическом развитии страны можно выделить три тенденции, на формирование которых влияли в том числе и процессы приватизации.

Первая – это усиление экспортно-сырьевой зависимости экономического роста. Эта тенденция возникла в конце 2001 года, когда в экономике ослаб импульс эффекта девальвации рубля и исчерпались резервы экстенсивного расширения выпуска продукции за счет незагруженных производственных мощностей и имеющихся на предприятиях избытков рабочей силы. О смене характера развития свидетельствует тот факт, что начиная с 2002 года рост ВВП стал более чем в полтора раза отставать от увеличения физического объема сырьевого экспорта, а рост импорта готовых товаров – почти в 2 раза обгонять расширение внутреннего потребительского и инвестиционного спроса. В 2003 году за счет благоприятной конъюнктуры цен и расширения объема экспорта во всех отраслях прирост ВВП составил 5,2%, то есть почти $\frac{3}{4}$ от его общего прироста.

Вторая – это формирование конкурентоспособных производств, успешно противостоящих импорту и наращивающих выпуск. В 2003 году за счет увеличения конкурентоспособности и других внутренних факторов было получено около 2 процентных пунктов прироста ВВП. Лидерами здесь безусловно являются промышленные производства, ориентированные на потребительский рынок. В пищевой промышленности за последние пять-шесть лет обновлено около 1/3 производственных мощностей (с учетом их полной загрузки), то есть практически создана новая отрасль. В 2003 году в условиях укрепления рубля российским производителям продовольственных товаров удалось не только нарастить производство на 5,1%, но и потеснить импорт. Укрепление рубля стимулировало развитие сборочных производств на основе импортных комплектующих с использованием лицензий иностранных фирм. Быстрый рост издержек производства в долларовом выражении (включая заработную плату и цены на энергоносители) частично компенсируется повышением производительности труда. В результате совокупные показатели конкурентоспособности остаются на приемлемом уровне, хотя отдельные отрасли уже вступают в жесткую конкурентную борьбу на мировых и внутренних рынках.

Третья тенденция – это ухудшение параметров социальной среды, несмотря на рост реальных доходов. Прежде всего это выражается в неудовлетворительном качестве и недостаточной доступности большинства значимых социальных услуг.

Для обеспечения социально приемлемых темпов роста уровень конкурентоспособности российской экономики должен быть резко повышен. Вклад факторов конкурентоспособности в экономический рост должен быть увеличен с 2 процентных пунктов прироста ВВП до 4-6 пунктов.

Как показывает анализ, из-за вероятного ухудшения конъюнктуры мировых рынков сырья вклад внешнего фактора в ежегодный прирост ВВП существенно уменьшится. Если в 2003 году он составил 5,2 процентных пункта, то в перспективе влияние этого фактора снизится в лучшем случае до

одного процентного пункта, в худшем – станет отрицательным. Это означает, что стимулирование экономического роста невозможно без повышения конкурентоспособности российских компаний и экономики в целом.

В целом в 2003 г. наблюдались достаточно высокие темпы роста экономических показателей. Этому способствовал целый ряд объективных обстоятельств.

1. Рост производства в экспортно-ориентированных отраслях промышленности, производящих углеводородное сырье и продукцию металлургического комплекса, а также в ряде отраслей, ориентированных на внутренний рынок, главным образом производящих инвестиционные товары. В 2003 году по сравнению с 2002 годом наиболее высокие темпы роста объемов производства достигнуты в нефтедобывающей промышленности (111,2%), газовой (105,2%), угольной (108,2%), черной металлургии (108,9%), цветной металлургии (106,2%), в машиностроении и металлообработке (109,4%), промышленности строительных материалов (106,4%), стекольной и фарфорофаянсовой промышленности (106,5%).

2. Наличие более благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры для основных товаров российского экспорта по сравнению с 2002 годом.

В 2003 году экспорт товаров составил 135,4 млрд долл. США и увеличился по сравнению с 2002 годом на 26,2%. Мировая цена на нефть марки «Urals» в среднем за 2003 год составила 27,2 долл. США за баррель и по сравнению с соответствующим показателем 2002 года (23,7 долл. США за баррель) увеличилась на 14,8%.

Средняя экспортная цена на газ природный в 2003 году составила 105,8 долл. США за 1000 куб. м и по сравнению с соответствующим показателем в 2002 году (90,0 долл. США за 1000 куб. м) увеличилась на 17,6%.

3. Произошло повышение инвестиционной активности в стране. Так, в 2003 году объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил 2186,2 млрд рублей и увеличился по сравнению с 2002 годом на 12,5%, объем иностранных инвестиций в экономику страны составил 29,7 млрд долл. США, то есть был в 1,5 раза больше, чем в 2002 году.

4. Важную роль сыграли и меры, принимаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по обеспечению внешней и внутренней политической, социальной и экономической стабильности.

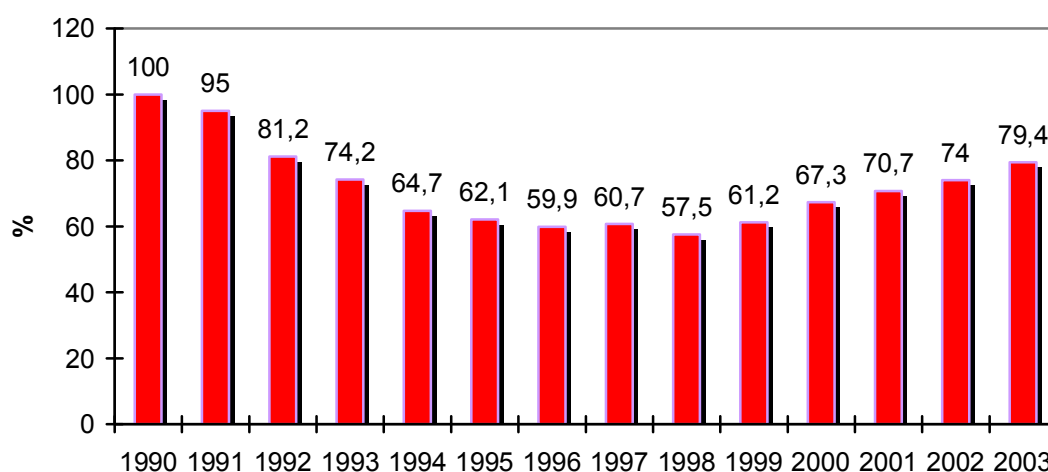
Экономическому оживлению в 2000–2003 годах способствовала также сохранявшаяся финансовая стабильность, обеспечивавшаяся достижением двойного профицита как по бюджету расширенного правительства, так и по счету текущих операций платежного баланса. Снизилась темпы инфляции, хотя рост потребительских цен в эти годы несколько превышал первоначальные прогнозы (за исключением 2003 года). Увеличилась степень монетизации экономики, устойчивой и предсказуемой оставалась ситуация на валютном рынке. В соответствии с принятым графиком обслуживался

государственный долг при высокой долговой нагрузке и весьма ограниченных новых заимствованиях. С начала 2000 года золотовалютные резервы Банка России возросли примерно на 70 млрд долл. США и достигли по состоянию на начало января 2004 года 82,7 млрд долл. США.

В структуре производства ВВП за последние годы произошли существенные сдвиги в сторону снижения доли товаров и повышения доли услуг, особенно рыночных. Если в 1999 году на долю товаров, по данным Минэкономразвития России, приходилось 40,5% от ВВП в текущих ценах, а доля услуг составляла 49,2% от ВВП, то в 2003 году на долю товаров, по оценке, пришлось 35,8% от ВВП, а доля услуг возросла до 52,6% от ВВП.

Основной рост ВВП по счету использования происходил в целом за период 2000–2003 гг. за счет увеличения инвестиций в основной капитал, экспорта, потребления домашних хозяйств при темпах физических объемов импорта, опережавших темпы роста физических объемов экспорта (рис. 15).

Рис. 15. Динамика валового внутреннего продукта Российской Федерации (в % к 1990 г.)



В структуре промышленного производства помимо отраслей-экспортеров – топливной промышленности и цветной металлургии достаточно высокие темпы роста в последние годы отмечены в пищевой промышленности, опирающейся на расширение потребительского спроса, и секторах, связанных с инвестиционным спросом (промышленности строительных материалов и особенно машиностроения, где среднегодовые темпы прироста превысили 9%). Вместе с тем доля топливно-энергетического комплекса и металлургии в объеме промышленного производства за последние 4 года увеличилась почти на 3 процентных пункта (по оценке, до 48,3%).

Основными факторами, определившими рост инвестиций в 2002–2003 годах, являлись прежде всего высокие мировые цены на энергоресурсы, обеспечившие усиление инвестиционной активности в топливно-

энергетических отраслях; падение доходности по рублевым финансовым инструментам, что стимулировало частных инвесторов вкладывать средства в реальный сектор экономики; улучшение финансового состояния предприятий; общая экономическая стабильность в стране.

В структуре инвестиций в основной капитал за 2000–2003 годы произошли существенные изменения. Увеличилась доля инвестиций в топливно – энергетический комплекс с 20,3% от общего объема инвестиций в январе – сентябре 1999 года до 27,0% в январе – сентябре 2003 года, в том числе в топливной промышленности – с 15% до 21,9%. Уменьшилась доля инвестиций на транспорте – с 20,1% до 17,7% и жилищно-коммунальном хозяйстве – с 18,0% до 14,6%. В целом доля инвестиций в топливно-энергетическом комплексе и на транспорте за эти годы увеличилась и составляет в настоящее время около 45%.

Доля инвестиций в основной капитал в обрабатывающих отраслях промышленности в целом за 2000–2003 годы снизилась. Так, в машиностроении и металлообработке она уменьшилась с 3,9% в январе-сентябре 1999 года до 3,2% в январе-сентябре 2003 года, в пищевой промышленности – с 6,4% до 4,1%, в химической и нефтехимической промышленности – с 1,9% до 1,7%. Вместе с тем в 2003 году темпы роста инвестиций в обрабатывающих отраслях ускорились и опережали общий темп инвестиций в основной капитал. В пищевой промышленности инвестиции в основной капитал увеличились в январе-сентябре 2003 года к соответствующему периоду предыдущего года на 33,5%, в машиностроении и металлообработке – на 21,2% при темпе роста инвестиций в целом по экономике на 15,8 процента.

Снижения уровня инфляции в 2000–2003 годах удалось достигнуть благодаря проведению бюджетной политики, соответствующей адаптационным возможностям развития экономики (государственные бюджеты в 2000–2003 годов были исполнены с профицитом), повышению степени монетизации экономики и снижению инфляционных ожиданий. Существенное воздействие оказало также проведение сбалансированной тарифной политики в сфере естественных монополий, совершенствование процесса регулирования цен.

Тем не менее динамика промышленного производства в 1999–2003 годах свидетельствует о неравномерности и разнонаправленности тенденций развития отраслей промышленности. Ряд отраслей, выйдя по темпам роста в лидеры в первые годы посткризисного периода (химическая и нефтехимическая промышленность, машиностроение и металлообработка, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, легкая промышленность), уступили впоследствии свои позиции (в частности, отраслям топливной и пищевой промышленности).

Основной вклад в прирост промышленного производства в 2003 году внесли экспортноориентированные отрасли, доля которых уменьшилась с 65,8% в 2002 году до 53,5%, при росте доли конечных отраслей до 43,4%.

Вместе с тем в 2003 году в отдельных отраслях промышленности, ориентированных на внутренний спрос, продолжилось падение темпов производства, что связано с низкой конкурентоспособностью отечественной продукции по сравнению с импортной. Так, в 2003 году по сравнению с 2002 годом отмечалось падение темпов производства в легкой промышленности на 2,3% (97,7%), в микробиологической промышленности – на 18% (82,0%), мукомольно-крупяной и комбикормовой – на 1,5% (98,5%), полиграфической – на 2,5% (97,5%).

Проблемами развития промышленного производства в 2003 году по-прежнему оставались низкая конкурентоспособность и инновационная восприимчивость продукции; существенный износ основных фондов; сохраняющийся дефицит инвестиций и собственных финансовых средств; недостаточный спрос внутреннего рынка.

При этом в общем объеме реализации продукции промышленности (с учетом расходов на транспортировку и торговой наценки) 25,1% занимал экспорт.

За время, прошедшее после финансового кризиса 1998 г., характер и динамика инфляции претерпели кардинальные изменения. Правительством Российской Федерации были приняты меры к подавлению инфляционной волны, и темпы инфляции вопреки ожиданиям и прогнозам снизились с 8,5% в январе 1999 года до 1,3% в среднем за последние месяцы 2003 года.

Таким образом, экономический рост в постприватизационный период не был равномерным, соотношение факторов, его обеспечивавших, изменялось в течение времени, и переход от сырьевой к технологической, конкурентоспособной модели развития российской экономики пока не состоялся.

Несмотря на позитивные тенденции, сложившиеся в 2000-2003 годах, в российской экономике продолжает действовать ряд серьезных ограничений, сдерживающих потенциал экономического роста.

Среди них – сохранение и даже углубление сырьевой структуры экономики, не отвечающей задачам построения технологической модели экономического развития, низкая эффективность системы государственного управления, относительная закрытость и изолированность экономики по отношению к внешнему миру, недостаточная развитость рыночных институтов и инфраструктуры, задающая высокий уровень транзакционных и производственных издержек в экономике, низкий уровень инвестиций, неэффективная система предоставления социальных услуг, формирующих низкое качество человеческого капитала, в первую очередь образования и здравоохранения.

* * *

2003 год фактически стал началом нового этапа российской приватизации. Этот этап связан с совершенствованием правовых основ и процедурных механизмов распоряжения и управления государственным имуществом. Наведение порядка в указанной сфере должно стать предпосылкой для превращения приватизации из способа пополнения бюджета в инструмент модернизации экономики.

Как известно, российская приватизация существенно отличалась от классических форм «перевернутой логикой» своих этапов и мероприятий¹⁶⁰.

Зарубежная практика свидетельствует, что массовой распродаже государственной собственности должны предшествовать этапы, связанные с реструктуризацией предприятий и отраслей, повышением прозрачности их финансово-хозяйственной деятельности и т.п. В России же сначала произошел массовый переход государственных активов в частные руки, а затем – реструктуризация. Это существенно замедлило процесс формирования эффективных собственников и ограничило возможности привлечения инвестиций.

4. СОЦИАЛЬНЫЕ ИТОГИ ПРИВАТИЗАЦИИ

4.1. Влияние итогов приватизации на социальное благополучие граждан

Несмотря на то что российская приватизация стала одним из факторов, оказавших существенное влияние на систему социальных отношений и изменение уровня жизни населения, ее нельзя рассматривать в отрыве от всего комплекса экономических и политических причин, вызвавших масштабные социальные сдвиги в рамках всего общества.

Ускоренная приватизация совпала по времени с глубочайшим экономическим кризисом в России, что негативно отразилось как на положении приватизированных предприятий, так и на материальном положении работающих на них людей.

Перераспределение валового внутреннего продукта в пользу негосударственного сектора объективно привело к падению реальных доходов основной массы работников бюджетной сферы, а также возникновению низкорентабельных и убыточных приватизированных предприятий. Уровень среднемесячной заработной платы в 1996 году составлял примерно 120 долларов США, при этом работники образования и науки получали в среднем на треть меньше¹⁶¹. Наиболее незащищенной категорией граждан в этих условиях оказались пенсионеры, инвалиды и др.

¹⁶⁰ См., например: Кондратьев В. Государство устало от собственности // Всероссийский экономический журнал «Деловые люди». 2004. № 162. – С. 20-23.

¹⁶¹ См.: Годовой доклад Торгово-промышленной палаты Российской Федерации за 1996 год. – М., 1997.

Как показывают данные табл. 15 и рис. 16, реальные денежные доходы граждан до сих пор не превысили уровня 1990 года и только в 2003 г. превысили уровень 1994 года. Численность же граждан, живущих за чертой бедности, остается стабильно высокой и составляет около 1/5 населения.

Таблица 15

**ИЗМЕНЕНИЕ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНДИКАТОРОВ
УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ в 1992-2003 гг. (в %)**

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Реальные денежные доходы	53	84	101	106	84	88	113	110	110
Реальная начисленная заработная плата	67	72	106	105	87	78	121	120	116
Реальный размер назначенных месячных пенсий ¹⁾	52	81	109	95	95	61	128	121	116
Величина прожиточного минимума	...	в 3,1 р.	140	111	120	184	120 ²⁾	124	121
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	...	109	89	94	112	121	85 ²⁾	94	91

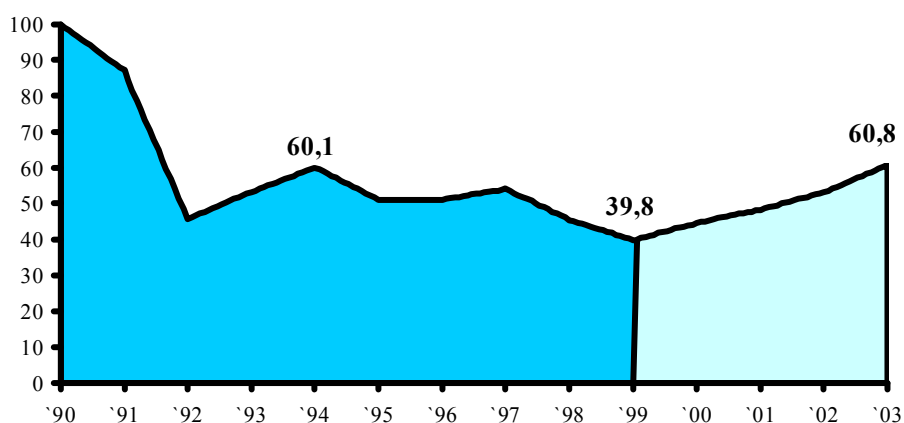
¹⁾ 1995–2001 гг. – с учетом компенсации.

²⁾ В сопоставимой методологии исчисления величины прожиточного минимума.

Источник:

Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2003.

Рис.16. Динамика располагаемых денежных доходов населения (в %, 1990 год = 100%)



По оценкам экспертов, действующий в 90-е годы в России принцип свободного ценообразования и наличие лишь постепенно развивающихся механизмов саморегулирования свободного рынка привели к тому, что предприятия с доминирующим положением на рынке, то есть бывшие государственные монополии, незначительно или совсем не ограничены при

формировании цены со стороны рынка¹⁶². Такое положение способствовало развитию инфляционных процессов, усиливших мощную тенденцию к падению реальной заработной платы, прежде всего работников бюджетной сферы.

Так, темпы инфляции к концу 1994 года составили 14-16% в месяц (при плане 5-7%), в январе 1995 года они поднялись почти до 18%. И лишь к августу 1995 года снизились до 4% в месяц. При этом необходимо подчеркнуть, что инфляция вела к перераспределению доходов в ущерб наименее обеспеченным слоям населения¹⁶³.

По оценке Управления статистики уровня жизни населения Госкомстата России, даже на основании устаревшей методики определения уровня жизни, утвержденной в 1992 году, численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 1996 году составляла 32 млн человек. То есть в критическом положении оказался фактически каждый пятый житель страны, причем 17 млн из живущих ниже черты бедности являются работающими¹⁶⁴.

Новая волна экономического кризиса, вызванного известным решением от 17 августа 1998 года, привела к падению реальных доходов населения на 30%, реальной заработной платы на 40%. Как следствие очередного кризисного падения доходов населения в январе 1999 года отмечено двадцатикратное увеличение числа трудовых конфликтов в Российской Федерации.

Конечно, негативные тенденции в социальной и демографической сфере, сложившиеся в Российской Федерации, являются производными от многих факторов, отражающих в целом кризисное положение в значительной части общества. Тем не менее косвенные последствия «шока», вызванного реформами начала 90-х годов, оказали определенное негативное влияние на состояние социального здоровья нации.

Как показывают контрольные мероприятия Счетной палаты, приватизация не способствовала усилению социальной защищенности работников приватизируемых предприятий и развитию объектов социальной инфраструктуры, а, напротив, в ряде случаев ускорила их разрушение. Средства от приватизации на развитие объектов социальной инфраструктуры практически не поступали. Предприятия и местные власти отказывались от содержания «непрофильных активов». Поэтому объекты социальной сферы по заниженным ценам приобретались предпринимательскими структурами в целях последующего репрофилирования. Так, например, акционерным обществом «Комсомолка» были приобретены основные фонды Высшего профессионального училища № 29 г. Комсомольска-на-Амуре; была осуществлена продажа зданий профтехучилища № 18 г. Санкт-Петербурга,

¹⁶² Правовые вопросы контроля за злоупотреблениями ценами в Российской Федерации. Сборник тезисов участников II Международной конференции «Конкурентная политика в условиях переходной экономики». 17-20 февраля 1997 г.

¹⁶³ Вопросы экономики. М., 1995. № 4. - С. 73.

¹⁶⁴ См.: Фролова Е. Масштабы бедности велики // Труд, 4 апреля 1997 г.

приватизация детского сада № 35 п. Кокоскино Нарофоминского района Московской области и т.д.¹⁶⁵

В наиболее тяжелом положении оказались работники так называемой бюджетной сферы – учителя, врачи, ученые и пр. Основным источником финансирования для соответствующих отраслей экономики являлись бюджетные средства, которые направлялись главным образом на оплату труда работников и первоочередные текущие расходы (оплату коммунальных услуг).

Капитальные расходы в эти годы, связанные с поддержанием и развитием основных фондов, были крайне незначительны. Вследствие этого, как показывают данные Госкомстата России, в 1995 году в отраслях «Образование», «Культура и искусство» «Наука и научное обслуживание» коэффициент выбытия основных фондов превышал коэффициент обновления соответственно на 0,2, 0,5 и 1,1 процентных пункта. По отрасли «Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение» коэффициент обновления был на 0,1 процентных пункта выше коэффициента выбытия. Степень износа основных фондов на начало 1995 года в этих отраслях составляла 30,2% по отрасли «Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение», 38,5% по отрасли «Культура и искусство» и 44% по отрасли «Наука и научное обслуживание» (данные на 1995 год по отрасли «Образование» отсутствуют).

Правительственные решения, направленные на усиление социальной защищенности граждан, реализовывались с опозданием и не в полном объеме. Так, например, в потребительскую корзину до 1999 года не были включены непродовольственные товары и услуги¹⁶⁶. Между тем рост цен на них, включая медицинские услуги, стоимость покупки жилья, проезд на транспорте и т.п., значительно превышал рост номинальной заработной платы. В результате наименее защищенные слои населения больше всего пострадали от негативных последствий экономических реформ.

Этот факт подтверждает изучение уровня доходов населения различных социальных групп.

Так, например, по данным Госкомстата России, в конце 1994 года доходы 10% самых богатых жителей Москвы в 24 раза превышали доходы 10% самых бедных. А по данным всероссийского исследования «Сбережения населения Российской Федерации», проведенного Институтом социально-экономических проблем народонаселения (ИСЭПН) Российской Академии наук в 1996 году, 71% жителей, относящихся к беднейшим слоям, владели лишь 3,3% всех денежных сбережений, в то время как 5%, относящихся к категории богатых и очень богатых, владели 72,5% сбережений, причем из

¹⁶⁵ См. раздел 4.5 «Структура собственности по итогам приватизации» отчета о проверке в 1995–1996 годах Счетной палатой Российской Федерацией центральных аппаратов Госкомимущества России, РФФИ, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России.

¹⁶⁶ Включены в соответствии с Федеральным законом от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

них на долю 2% «очень богатых» приходилось 52,9% всех сбережений населения России. При этом в исследовании не учитывались многомиллиардные суммы средств, переведенные на зарубежные счета и значительно превышающие суммы сбережений в российских банках¹⁶⁷.

Особенностью периода реформ стало то, что источники и в целом картина формирования доходов россиян усложнились. На это, в частности, указывают расчеты Госкомстата России: в 1993 году реальные доходы населения выросли на 10%, а в 1994 году даже на 16%, и «это при падении реальной заработной платы в 1994 году на треть», то есть рост был за счет иных доходов, нежели официальная заработная плата. По данным Госкомстата России, в 1995 году лишь 15% россиян считали основным источником заработка свою основную работу (в учреждении, на госпредприятии). По оценкам исследовательского центра «Круглый стол для бизнеса России», почти каждый пятый работавший россиянин имел сбережения в результате неучтенных доходов от «теневой» трудовой деятельности. В середине 90-х годов вторую и часто не фиксируемую официально работу имели от 1/3 до половины работавших петербуржцев. В свою очередь «теневой сектор» – продукт и приватизации, и просчетов государства, которое не смогло предотвратить переход части бизнеса в полукриминальную сферу. Вместе с тем, по самым скромным экспертным оценкам, примерно 20% граждан страны живут ниже официально установленной черты бедности¹⁶⁸.

4.2. Изменение правового положения наемных работников на приватизированных предприятиях

Важный аспект социальных итогов приватизации – изменение правового положения наемных работников. Система защиты прав работников на приватизированных предприятиях до сих пор остается несовершенной и оставляет много возможностей для злоупотреблений. Многочисленны нарушения законодательства об охране труда и безопасности производства, управление безопасностью на производстве практически утрачено. По оценке экспертов, в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям, только в промышленности занято 3,7 млн человек.

Сложившаяся ситуация в какой-то мере явилась следствием отсутствия в российских законодательных и нормативных актах положения о представительстве работников в органах управления. Действительно, в постприватизационный период на предприятиях в основном сложилось или достаточно широко распространилось отчуждение работников от управления. Поиск социального партнерства и развитие демократии пока

¹⁶⁷ Приватизация: сравнительный анализ. Россия, Центральная Азия, арабские страны А.М.Васильев, В.Ю.Кукушкин, А.А.Ткаченко (Российская академия наук). - М.: Изд-во «Вост. лит.», 2002. С. 244.

¹⁶⁸ Там же, с. 250.

остаются скорее лозунгами, чем реальностью, о чем говорят, в частности, итоги опросов, проведенных среди персонала промышленных предприятий Татарстана. Такие механизмы и формы, как правовое регулирование участия работников и представителей профсоюзов в советах директоров, производственных советах, трехсторонние соглашения и т.п. распространены слабо и действуют неэффективно¹⁶⁹.

Таким образом, социальная пирамида российского общества, сложившаяся в середине 90-х годов и существующая по настоящее время, выглядит следующим образом:

- на долю менее 2% российских граждан, получающих наибольшие доходы, приходится 15% валового внутреннего продукта;
- 10% граждан, отнесенных к среднему слою, владеет 25% национального богатства;
- наиболее массовый пласт предпринимательского слоя – мелкие частные собственники, положение которых в переходной экономике, как правило, очень неустойчиво, составляет 8-10% самодеятельного населения и владеет 20% валового внутреннего продукта;
- остальные 58% населения страны составляют люди, доходы которых близки к границе или ниже границы прожиточного минимума, при этом на них приходится 40% валового внутреннего продукта¹⁷⁰.

Анализ показывает, что большинство граждан страны и после массовой приватизации остаются пока не более чем дешевой рабочей силой. Продажа работникам акций их предприятий не привела к изменению социального статуса миллионов трудящихся, к возникновению массового жизнеспособного слоя мелких эффективных собственников (акционеров, совладельцев). Монополизм создаваемых сверху холдингов, передел собственности, возникшей при вполне демократической составляющей (78% предприятий были приватизированы по второй модели, когда 51% акций переходил в собственность администрации и трудового коллектива) в пользу администрации холдингов, и другие характерные негативные особенности приватизации оказали деформирующее воздействие на зарождение нового социального слоя мелких собственников, акционеров.

Об этом в частности, говорят социологические обследования, проведенные группой социологов Татарстана на предприятиях легкой промышленности республики¹⁷¹. Хотя на акционированных предприятиях трудовой коллектив стал одним из его собственников, как отмечается в

¹⁶⁹ Приватизация: сравнительный анализ: Россия, Центральная Азия, арабские страны / А.М.Васильев, В.Ю.Кукушкин, А.А.Ткаченко (Российская академия наук).- М.: Вост. лит., 2002. С. 251.

¹⁷⁰ См. там же, с. 252.

¹⁷¹ См. там же, с. 254.

исследовании, «трудящиеся продолжают ощущать себя наемными работниками», а не совладельцами.

Ответы респондентов разделились следующим образом:

- *никогда не ощущали себя совладельцами предприятия* 50 %
- *затруднились ответить на вопрос* 30 %
- *чувствуют себя совладельцами* 6 %

Таким образом, можно констатировать, что в еще не сложившейся рыночной среде формальное право на собственность или ее часть не означает, что владелец, обладатель такого права – собственник в полном смысле этого слова, который осознает себя собственником и, что особенно важно, которому присущ поведенческий тип собственника. Кроме того, очевидно, что для завершения процесса трансформации формального права в реальное потребуются значительный промежуток времени. Возможно, это произойдет лишь на части приватизированных предприятий, тех, где общее собрание акционеров будет выполнять не декоративные функции, а реально, наряду с другими совладельцами будет влиять на принятие решений.

Помимо общих условий, необходимых для такой трансформации, требуются соответствующие предпосылки на уровне приватизированных предприятий, среди которых – информированность и участие акционеров-собственников в производственном самоуправлении. И то и другое, по данным социологических исследований, не дотягивало до приемлемого уровня: лишь 24% опрошенных заявили о том, что они информированы о деятельности предприятия, и 17% – постоянно участвуют в решении производственных проблем. Несомненно, положительно уже то, что около половины опрошенных проявляют инициативу в зависимости от обстоятельств в решении производственных вопросов.

4.3. Влияние приватизации на рынок труда

Оценивая влияние приватизации на занятость и рынок труда, необходимо отметить, что в России был избран вариант такой реформы, который не должен был привести к резкому росту безработицы, и жесткая санация, массовое банкротство предприятий были отложены из-за реальной опасности социальной катастрофы. На приватизированных предприятиях директора избегали проводить в рамках структурной реорганизации и оздоровления хозяйственной деятельности сокращение персонала. Оно проводилось до середины 90-х годов лишь в очень ограниченных масштабах и коснулось прежде всего инженерно-технических работников, могущих серьезно противостоять директорскому корпусу, а не рядовых работников.

Однако слабость программ в области регулирования рынка труда в условиях экономической либерализации, отсутствие хорошо налаженной системы профессиональной переподготовки кадров и перепрофилирования производства привели к тому, что с 1993 года главной чертой российского

рынка труда стало преобладание латентной безработицы¹⁷². Структурная перестройка экономики привела к расширению масштабов безработицы, наблюдается и рост ее средней продолжительности.

Латентная безработица существовала в тот период в нескольких формах: наличие избыточной рабочей силы (что выражалось в низкой производительности труда); отправка работников в вынужденные неоплачиваемые или частично оплачиваемые отпуска; перевод предприятий на неполное рабочее время (укороченная рабочая неделя); принявшая с 1992 г. массовый характер невыплата заработной платы – уникальное по своей форме и масштабам российское явление (средства, как известно, частично использовались для решения фискальных проблем, частично «прокручивались» коммерческими банками).

Одна из негативных сторон латентной безработицы состоит в том, что скрытые формы безработицы позволяют Правительству Российской Федерации выводить за рамки системы социальной помощи, социальной защиты огромное число не полностью занятых граждан.

Особенно неблагоприятная ситуация с безработицей наблюдалась в группах людей с высоким уровнем образования – специалистов и научных работников. Среди них не только высок уровень безработицы, но они к тому же обладают лишь относительно ограниченными возможностями устроиться на новую работу по специальности. Экспертные оценки выявили, что в 1994 году только каждый десятый научный сотрудник и каждый третий специалист устроились на работу по специальности¹⁷³. В Программе Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах» отмечалось, что 10,1 млн человек, или свыше 13% экономически активного населения, в 1994 году следует отнести к полностью или частично безработным.

Принимая во внимание, что для России и до реформ был характерен невысокий уровень жизни как следствие низких доходов населения, именно рост безработицы как результат приватизации в совокупности с падением доходов и жизненного уровня особенно опасен для стабильности социально-политического положения в стране.

Подводя социальные итоги приватизации, можно отметить, что серьезное падение к концу 90-х годов реальных доходов значительной части населения¹⁷⁴, несомненно, стало одним из самых ощутимых негативных результатов реформы собственности. Ни полная, ни тем более частичная смена формы собственности еще не означает автоматического возникновения «эффективной» частной собственности, так как вне конкурентного рынка, гражданского общества и развитого правового государства тот позитивный

¹⁷² Вопросы экономики. М., 1995, № 9, с. 6.

¹⁷³ Госкомстат России. Итоги единовременных обследований по социально-экономическим вопросам, опросов общественного мнения населения Российской Федерации, обследования семейных бюджетов. М., 1994, с. 100.

¹⁷⁴ В 1999 г. реальные денежные доходы граждан составляли менее 40% от уровня 1990 г.

заряд, который несет в себе частная собственность, реализован быть не может.

Поэтому государственная политика должна основываться на здравом смысле, на анализе затрат и выгод любого решения, на уточненных прогнозах, включающих фактор неопределенности и рисков. В таких условиях единственно разумной целью постприватизационной модернизации экономики является достижение ее высокой конкурентоспособности, как внешней, так и внутренней.

Следует отметить, что именно такие экономические задачи поставлены на ближайшую перспективу руководством страны в Ежегодном и Бюджетном посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. На протяжении 1993–2003 гг. приватизация в России прошла три этапа, отличающихся поставленными целями, задачами и методами:

- первый этап – **массовая (так называемая ваучерная) приватизация (1992–1994 гг.)**. Основная задача – создание широкого круга собственников, в основном мелких акционеров, посредством безвозмездной передачи государственной собственности;
- второй этап – **денежная приватизация (1994–1999 гг.)**. Основная задача – пополнение доходной части бюджетов, привлечение в российскую экономику стратегических инвесторов, повышение эффективности приватизации.
- третий этап – **совершенствование правовых основ распоряжения государственной собственностью (1999–2003 гг.)**.

2. Приватизация объективно стала одним из важнейших **системно-институциональных преобразований** в экономике России.

В результате приватизации в короткие сроки в России сформировались негосударственный сектор экономики и новые рыночные институты корпоративного сектора экономики (акционерные общества, рынок ценных бумаг, система институциональных инвесторов, банки, страховые компании), произошло перераспределение формальных прав собственности на приватизированное имущество при относительном минимуме социальных конфликтов.

Несмотря на то что к концу 90-х годов XX века в целом была решена задача изменения форм собственности (более 58,9% предприятий стали частными), ряд стратегических целей приватизации достигнут не был:

- не сформирован широкий слой эффективных частных собственников;
- структурная перестройка экономики не привела к желаемому повышению эффективности деятельности предприятий;
- привлеченных в процессе приватизации инвестиций оказалось недостаточно для производственного, технологического и социального развития предприятий;
- в ряде отраслей не удалось сохранить конкурентное положение предприятий на отечественном и мировом рынках.

3. Приватизация 1993-2003 гг. проводилась на основании решений органов государственной власти и положений действовавших в тот период нормативных правовых актов.

Оценивая целесообразность принятия решения о начале массовой приватизации, необходимо учитывать тот факт, что спонтанная приватизация тысяч предприятий в России началась еще на рубеже 1980-1990-х годов и проводилась зачастую силовыми и криминальными методами.

4. В федеральных органах законодательной и исполнительной власти отсутствовал **реальный консенсус** в отношении выбора приватизационной модели, а также методов и процедур ее реализации, поэтому законодательство на всем протяжении 90-х годов объективно носило внутренне противоречивый, непоследовательный характер, а приватизационная практика не соответствовала декларируемой идеологии (формирование эффективного собственника, повышение эффективности деятельности предприятий и создание социально ориентированной рыночной экономики, привлечение иностранных инвестиций и т.п.).

До последнего времени законодательная база постоянно **отставала от реальных процессов приватизации**, не обеспечивала возможностей для контроля приватизационных сделок, не позволяла эффективно противодействовать новым формам экономической преступности. Недостатки законодательства создавали препятствия для достижения стратегических целей приватизации и косвенно повлияли на **формирование в обществе представлений о несправедливости и нелегитимности ее результатов**.

Тем не менее недостаточность и неполнота законодательной базы **не являются основанием для отмены либо пересмотра итогов приватизации 1993-2003 годов**.

С правовой точки зрения здесь работает общее правило презумпции законности нормативного акта: если нормативный акт являлся действующим, не был оспорен и не утратил силу ввиду установленного судом несоответствия Конституции Российской Федерации, то принятые в соответствии с ним решения также являются законными.

5. Согласно общепризнанным международно-правовым принципам ответственность за имевшие место негативные последствия приватизации полностью лежит **на публичной власти**.

Такая позиция неоднократно излагалась в решениях Конституционного суда Российской Федерации, в частности, в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 25-П: «Установление права на приватизацию осуществляется публичной властью. В то же время, закрепляя в законе это право, государство обязано обеспечить возможность его реализации гражданами, гарантируя при передаче определенного имущества в собственность субъектов частного права соблюдение принципов и норм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации».

6. Вывод о легитимности приватизации в целом не означает объявления «заочной амнистии» лицам, совершившим нарушения в этой сфере.

Необходимо продолжить тщательное изучение практики применения органами государственной власти приватизационного законодательства и законности осуществления конкретных сделок в период 1993-2003 гг. На основании выявленных и доказанных фактов необходимо **в судебном порядке обеспечить восстановление нарушенных прав законного собственника – государства.**

В зависимости от тяжести последствий совершенных противоправных действий и сроков их давности формы восстановления нарушенных прав законного собственника могут быть различными. Речь может идти как о безусловном возвращении государству незаконно приватизированного имущества, так и о разного рода компенсационных возмещениях (например, за недооцененную собственность, за невыполненные инвестиционные условия сделок и пр.)

Возврат незаконно приватизированного имущества государству не является национализацией, поскольку, исходя из статьи 301 Гражданского кодекса Российской Федерации, каждый законный собственник вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения.

7. Одной из причин массового нарушения законности в процессе приватизации является **отсутствие эффективной системы внешнего государственного контроля.**

Счетная палата была создана только в 1995 году, когда этап массовой приватизации был завершен. Нормы закона о привлечении органа государственного контроля к предприватизационной оценке активов не выполнялись.

Несмотря на серьезный прогресс в законодательном наведении порядка в сфере приватизации в 2001-2003 годах, государственный контроль приватизации по-прежнему носит **внутренний характер**, поскольку и контролеры, и контролируемые входят в **единую систему исполнительной власти.**

Такое положение дел **не соответствует международным стандартам.** Поскольку речь идет о продаже государственного имущества, общество и государство нуждаются в независимом подтверждении того, что процесс приватизации был осуществлен законно и должным образом. Поэтому согласно Руководству ИНТОСАИ по стандартам аудита приватизации (1998 г.) приватизация государственных активов на всех этапах должна быть открыта для независимого, то есть внешнего государственного финансового контроля.

8. На практике приватизация государственной собственности сопровождалась **многочисленными нарушениями** как со стороны федеральных органов государственной власти, их уполномоченных представителей, так и руководителей приватизируемых предприятий, что

приводило, в частности, к незаконному отчуждению объектов государственной собственности, в том числе имеющих стратегическое значение, в пользу российских и иностранных лиц по заниженным ценам.

Выявленные проверками Счетной палаты и подтвержденные факты дают правовые основания для признания в судебном порядке с учетом срока исковой давности недействительными отдельных сделок купли-продажи государственных предприятий, имущественных комплексов, государственных пакетов акций, приватизация которых проведена с нарушением закона.

С правовой точки зрения в ряде случаев речь может идти о процессе восстановления нарушенных прав собственника (государства), что предполагает осуществление определенных юридических и административных действий.

9. Характерной особенностью приватизации явилось занижение стоимости активов приватизируемых предприятий, что приводило к неправильному установлению цены приватизационной сделки и недополучению федеральным бюджетом средств за проданное имущество. В ходе приватизации применялась методика оценки, которая не позволяла реально оценить стоимость отчуждаемых государственных активов. В некоторых случаях оценка фактически вообще не проводилась.

В стоимость имущества приватизируемых предприятий не включались нематериальные активы (научные разработки, проекты, патенты и т.д.), распоряжение принадлежащей государству интеллектуальной собственностью осуществлялось акционерными обществами, созданными на базе государственных предприятий, безвозмездно и бесконтрольно, чем государству был нанесен значительный ущерб.

Очевидна необходимость разработки механизмов возможных компенсационных возмещений за недополучение бюджетом средств от продажи государственных активов вследствие недооценки либо намеренного занижения стоимости приватизированных предприятий, а также за невыполнение новыми собственниками существенных условий приватизационных сделок.

Единичные случаи участия Счетной палаты в предприватизационном контроле позволили улучшить качество оценки стоимости активов приватизируемых предприятий. Так, например, проведение проверки предпродажной подготовки реализации на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями находящихся в федеральной собственности 328036 тыс. акций ОАО «Оренбургская нефтяная акционерная компания» позволило дополнительно получить в доходы федерального бюджета 654,25 млн долл. США.

10. Отсутствие долгосрочной приватизационной политики государства привело к тому, что акции стратегически важных предприятий оказались куплены иностранными фирмами (например, акции ОАО «Пермские

моторы» в объеме 13,24 %, акции ОАО «АНТК им. А.Н.Туполева» в объеме 26,7 % и т.д.).

Надежды на инвестиционную активность иностранных инвесторов не оправдались, более того, было отмечено падение уровня производства и социальной защиты работников на предприятиях, где иностранные инвесторы имели контрольные пакеты акций.

11. Неурегулированным остался вопрос о приватизации государственного имущества, находящегося за пределами Российской Федерации. Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» не включает в сферу своего регулирования отношения по отчуждению государственного и муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации. Другие нормативные правовые акты до настоящего времени не приняты.

12. Формальное разгосударствление и передача контроля над собственностью в частные руки не привели к достижению целей, которые были определены в Государственной программе приватизации – формированию «эффективного собственника» и созданию социально ориентированной рыночной экономики.

Критически важная проблема корпоративного управления приватизированными предприятиями не была учтена в процессе приватизации. Собственник зачастую не имел надлежащих навыков организации и управления крупным производством в условиях рыночной экономики, необходимого уровня культуры ведения нового бизнеса. Это не способствовало повышению эффективности производства и не оказывало положительного влияния на структурную перестройку экономики.

Государство также не смогло стать эффективным собственником. Несмотря на крупные пакеты акций нефтегазовых и иных энергетических компаний, принадлежащих государству, эти акционерные общества являлись самыми крупными неплательщиками налогов в бюджеты, при этом имели большое количество льгот и преференций, выданных Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации не сформировало эффективную систему управления пакетами акций, находящимися в федеральной собственности, а отсутствие контроля и мониторинга за работой акционерных обществ со смешанной собственностью (с участием государственного и частного капитала) привело к размыванию государственных пакетов акций и понижению их стоимости. Институт государственных представителей в органах управления акционерных обществ с государственными пакетами акций оценивается как неэффективный.

13. Социальная эффективность приватизации оказалась крайне низкой. Принципы равенства граждан при осуществлении массовой приватизации и учет интересов и прав всех слоев населения не были соблюдены.

Предоставление трудовым коллективам льгот при приватизации государственных предприятий, в особенности высокодоходных, связанных с эксплуатацией национальных богатств России (нефтегазовая отрасль, нефтехимия, горнорудная, цветная металлургия, лесная, целлюлозно-бумажная промышленность), привело к необоснованному обогащению руководства и менеджмента таких предприятий, и резкому падению уровня жизни остальных слоев населения, не связанных с данными производствами (социальная сфера, образование, наука, культура, здравоохранение).

Способ проведения приватизации разрушал и без того непрочный социальный капитал, расширял возможности для коррупции и ренто-ориентированного поведения, не позволял создать в полном объеме экономические основы новой системы социальной защиты населения и поддержания социальной стабильности в обществе. По уровню и качеству жизни граждан Россия по-прежнему значительно отстает от экономически развитых стран.

14. В рамках действующего законодательства (с минимальными новациями) могут быть разработаны и осуществлены механизмы перераспределения собственности, которые позволят продемонстрировать усилия государства по восстановлению социальной справедливости и дополнительно гарантировать права собственников.

В частности, необходимо обеспечить реализацию принципа подконтрольности приватизационных сделок на всех этапах (от предприватизационной подготовки активов до контроля исполнения новым собственником взятых на себя обязательств).

Это положение соответствует международным стандартам и опыту большинства развитых зарубежных стран. Так, согласно Руководству ИНТОСАИ по наилучшим стандартам аудита приватизации (1998 г.), рекомендациям международных организаций, а также сложившейся мировой практике, анализ приватизационных сделок безусловно входит в полномочия высших органов финансового контроля, поскольку продаваемые активы являются общественным достоянием, а общественность нуждается в независимых гарантиях того, что процесс приватизации произведен должным образом и что налогоплательщик в итоге получил правильную цену.

15. Изменение приоритетов государственной политики в области приватизации и необходимость наведения порядка в приватизационных процедурах привели к принятию в 2001-2003 гг. нового Федерального закона о приватизации и целого ряда нормативных актов, конкретизирующих его положения. Фактически с 2003 г. начинается отсчет нового, современного этапа приватизации в Российской Федерации, основная цель которого – устранение негативных тенденций, сложившихся на предыдущих этапах

реформ в этой сфере, и кардинальное повышение эффективности управления государственным имуществом в целом.

Однако тот факт, что «символическая черта» под итогами приватизации государством публично не подведена, приводит к реальным негативным последствиям для экономики (занижение инвестиционных рейтингов Российской Федерации и ее регионов; отсутствие уверенности в стабильности правовых основ приватизации и в предсказуемости действий государства приводит к росту недоверия инвесторов и предпринимателей, является одним из факторов низкой налоговой дисциплины и пр.).

В целях совершенствования правовой базы и институциональных основ приватизации Счетная палата по итогам проведенного экспертно-аналитического мероприятия подготовила следующие **рекомендации** Федеральному Собранию Российской Федерации, Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1. Основными направлениями дальнейшего совершенствования правовых и институциональных условий приватизации государственной собственности считать следующие:

- обеспечение незыблемости прав собственности добросовестных приобретателей на приватизированные активы;
- обеспечение публичности и транспарентности процедур приватизации;
- развитие эффективно действующей судебной системы как одного из элементов институционального обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав собственности в процессе приватизации;
- развитие эффективного корпоративного управления, основанного на прозрачности информации о работе предприятия, соблюдении международных правил и стандартов финансовой отчетности и контроля, широком применении аудита на основе постоянно улучшающихся стандартов аудиторской деятельности, ограничении экономических рисков в работе предприятий в качестве одного из важнейших инструментов повышения конкурентоспособности предприятий;
- поощрение роста венчурных капиталов, предприятий, основанных на высокорискованном финансировании (в связи с тем, что «утечка мозгов» не позволяет идти по всему фронту внедрения новых технологий, целесообразно усилия сосредоточить на 8-10 наиболее перспективных направлениях), студенческого инновационного бизнеса, сокращение количества бюрократических барьеров при создании предприятий.

2. При разработке стратегии и прогнозных планов приватизации государственного имущества учитывать следующие принципы:

- индивидуальный подход к приватизации предприятий, выпускающих уникальную продукцию;
- адекватная оценка стоимости приватизируемого имущества;
- прозрачность и точность информации о структуре собственности и составе ее владельцев.

При включении предприятий в перечень стратегически важных объектов, подлежащих приватизации, необходимо запретить отчуждение имущества, в том числе объектов интеллектуальной собственности таких предприятий, без согласия Правительства Российской Федерации.

В целях обеспечения эффективности корпоративного управления со стороны государства не следует сохранять миноритарные пакеты акций в компаниях, если к этому нет особых оснований с точки зрения общегосударственных интересов. Если по какой-либо причине необходимо сохранить долю участия государства в акционерном обществе, то целесообразно стремиться к получению мажоритарного (контрольного) пакета акций. Управление всем государственным пакетом акций конкретной компании должно быть сконцентрировано в руках одного органа исполнительной власти. Выпуск «золотой акции» в стратегически важных компаниях является разумной альтернативой сохранению пакетов акций в собственности государства.

Необходимо стремиться к сохранению оптимального количества предприятий с государственной формой собственности, пакетов акций в акционерных обществах с участием государства для производства продукции стратегического назначения и оказания государственных услуг.

В Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (1999 г.) целесообразно внести дополнения, направленные на учет региональной специфики при приватизации федеральной собственности, особенностей приватизации земельных, водных и лесных ресурсов, а также на обеспечение социальной направленности приватизационных мероприятий.

3. В целях защиты интересов государства в процессе приватизации необходимо совершенствовать законодательство в следующих областях:

- в соответствии со статьей 212 Гражданского кодекса Российской Федерации разработать и принять закон об имуществе, которое может находиться только в государственной собственности, предусмотреть исходя из конституционных норм объекты собственности, которые не подлежат приватизации;
- внести изменения и дополнения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», так как анализ показывает, что в современной редакции данный закон предусматривает

упрощенный механизм процедуры банкротства, открывает широкие возможности для нового передела собственности путем криминального банкротства предприятий, включающего в себя неправомерные действия при банкротстве, преднамеренное или фиктивное банкротство – данный способ «приватизации» нередко применяется в отношении предприятий, которые обладают ценным имуществом и порой являются единственным производителем уникальной продукции;

- внести изменения в Федеральный закон «Об оценочной деятельности», а также в другие нормативные правовые акты с целью использования в практике оценочной деятельности новых современных стандартов оценки нематериальных государственных активов: интеллектуальной собственности, созданной за счет бюджетных средств, брендов и т.п.
- законодательно закрепить критерии отнесения государственных предприятий к конкретному виду собственности, типы этих предприятий, статус их руководящих работников и трудовых коллективов;
- законодательно определить ограничения для приватизации объектов, включенных в Реестр объектов культурного наследия Российской Федерации;
- законодательно определить меры, направленные на стимулирование предприятий различных форм собственности в случаях размещения государственных заказов, связанных с мобилизационной подготовкой экономики;
- разработать проект федерального закона, направленный на разграничение прав собственности на земли федерального значения, субъектов Российской Федерации и муниципальные;
- разработать проект федерального закона «О процедурах национализации и муниципализации», устанавливающий правовые основы, принципы и порядок возмездного отчуждения государством и местными органами власти имущества частных собственников в целях обеспечения обороноспособности и экономической безопасности государства;
- законодательно регламентировать порядок приватизации имущества, составляющего казну Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (за исключением имущественных комплексов государственных предприятий и пакетов акций);
- законодательно урегулировать процедуры осуществления внешнего государственного контроля за ходом приватизации и постприватизационным развитием предприятий, включая стадии разработки и выполнения прогнозных планов (программ) приватизации, подготовки государственного имущества к

приватизации; непосредственной реализации приватизационных процедур; анализа выполнения новым собственником взятых обязательств;

- предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о подготовке проекта федерального закона, определяющего особенности приватизации объектов социальной сферы.

4. Осуществить инвентаризацию объектов государственной собственности, разработать и принять федеральный закон «О порядке разграничения собственности на федеральную, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную», создав систему государственного учета объектов государственной недвижимости, кадастры объектов федеральной собственности, объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, объекты муниципальной собственности.

При разграничении предметов совместного ведения учитывать, что в целях сохранения единства Федерации и обеспечения баланса интересов федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации целесообразно перенести акцент с материального разделения объектов собственности на юридическое разграничение правомочий собственника.

5. Обеспечить разработку и реализацию системы мер, способствующих росту результативности в раскрытии экономических преступлений, совершенных в процессе приватизации конкретных объектов государственной собственности и в восстановлении нарушенной законности.

6. С целью совершенствования механизмов защиты прав инвесторов предусмотреть необходимость:

- законодательного установления ограничений размеров возможного участия иностранных инвесторов в уставных капиталах предприятий сырьевых и оборонных отраслей экономики;
- создания системы информирования потенциальных иностранных инвесторов о секторах экономики, приоритетных для долгосрочных иностранных инвестиций, а также планах, сроках и порядке приватизации предприятий в этих секторах экономики;
- формирования системы консультационного сопровождения инвестиционных проектов, в первую очередь в юридической и маркетинговой сферах;
- создания государственного профессионального центра по привлечению иностранных инвестиций в экономику страны, прежде всего для развития малого и среднего бизнеса.

7. В связи с планируемым вступлением России в ВТО, а также с целью уменьшения негативного влияния оффшорной торговли, толлинга, утечки

капитала за рубеж, повышения стоимости промышленных активов приватизированных предприятий и ликвидности прав собственности разработать план мероприятий по оценке (переоценке) стоимости приватизированных предприятий в соответствии с методикой, принятой в практике стран с развитой рыночной экономикой.

Целесообразно также обеспечить развитие и внедрение в практику всеобъемлющих надзорных механизмов со стороны государства, усиление внутреннего и внешнего контроля в следующих областях:

- демонополизации экономики через развитие и внедрение в практику норм антимонопольного законодательства, при этом в первую очередь обратить внимание на реструктуризацию и демонополизацию сырьевого сектора экономики;
- контроля уплаты налоговых и неналоговых доходов в бюджеты со стороны частных и смешанных компаний;
- контроля использования государственной собственности и иных государственных активов;
- качества корпоративного управления компаний, в том числе прозрачности их отчетности (ужесточение законодательства через введение норм «непредоставление компанией отчетности – нарушение закона»).

8. Предложить Правительству Российской Федерации в целях повышения эффективности государственного управления в корпоративном секторе экономики рассмотреть вопрос о реорганизации системы управления государственными пакетами акций, в том числе – о создании специального агентства по управлению государственными пакетами акций и введении института государственных менеджеров по корпоративному управлению государственным пакетом акций.

Включить в реестр государственных служащих новую должность – менеджер по корпоративному управлению государственным пакетом акций,

Кроме того, меры по повышению эффективности управления государственными пакетами акций считать приоритетными и при приватизации федеральных государственных унитарных предприятий.

9. Рассмотреть вопрос о возможности создания федерального фонда архивных документов по результатам приватизации предприятий федеральной формы собственности, в том числе отнесенных к стратегически важным объектам, независимо от органа, осуществлявшего приватизацию.

10. Обеспечить изучение, адаптацию и использование в отечественной практике международно признанных стандартов внешнего государственного контроля приватизации, включая законодательное закрепление участия высших органов государственного финансового контроля во всех этапах приватизационного процесса – от экспертизы предпродажной оценки

государственных активов до контроля за послеприватизационным развитием предприятий.

11. Активизировать работу по внедрению в практику деятельности российских предприятий международных стандартов финансовой отчетности, являющихся важнейшим элементом системы корпоративного управления, обеспечивающим достоверность, объективность и прозрачность информации, и позволяющих применить новые подходы к реальной рыночной оценке активов российских предприятий и организаций, а значит, повысить стоимость российской экономики в целом.

12. В сфере приватизации земли необходимо до начала широкомасштабных продаж отработать процедуры разграничения прав собственности на землю, создать инфраструктуру рынка земли, включая систему квалифицированных посредников в лице земельных банков.

При принятии новых нормативных правовых актов в развитие Земельного кодекса Российской Федерации в части приватизацию земли ввести следующие нормы прямого действия:

- осуществление приватизации земли по ценам не ниже ее кадастровой стоимости;
- необходимость резервирования земель для государственных и муниципальных нужд;
- запрет на приватизацию земель приграничных территорий (в том числе отдельных островов) иностранными гражданами и юридическими лицами (в том числе запрет на сделки с землей, осуществленные с помощью подставных лиц);
- запрет на приватизацию земель особо охраняемых территорий, в первую очередь водоохранных зон рек и водоемов.

13. Сохранить и развить принцип сохранения лесов и лесных земель в федеральной государственной собственности, установив приоритет экологической функции лесов над сырьевой на всей территории России.

14. Использовать для привлечения инвесторов к процессам приватизации такие формы участия, как гринфилд-проекты, контракты на управление и содержание объектов, концессионные контракты.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юридическая литература, 1998. – 96 с.
2. Закон РСФСР от 31 октября 1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основе суверенитета РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. – Ст. 260.
3. Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1990. № 26. – Ст. 327.
4. Закон РСФСР от 03 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. – Ст. 927.
5. Закон Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4174-1 «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 1. – Ст. 14.
6. Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ (в ред. Федерального закона от 10.12.2003 № 171-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. – Ст. 610; 2003. № 20. – Ст. 4857.
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июня 1999 г. № 64-О «По делу о проверке конституционности пунктов 4.9 и 4.10 Основных положений Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 25. – Ст. 3169.
8. Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 г. № 3517-1 // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 42. – Ст. 2319.

9. Постановление Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных кругов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. – Ст. 89.
10. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 2980-1 «Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» // Российская газета от 9 июля 1992 г., № 156.
11. Постановление Верховного Совета РСФСР от 03 июля 1991 г. №1533-1 «Об утверждении Положения о Российском фонде федерального имущества» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. – Ст. 929.
12. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 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» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. – Ст. 89.
13. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 марта 1996 года № 130-П ГД «О Положении о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу итогов приватизации в 1992-1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 12. – Ст. 1049.
14. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 1997 года № 1517-П ГД «О ходе приватизации в Российской Федерации и допущенных нарушениях законодательства Российской Федерации при ее осуществлении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 26. – Ст. 2979.
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 года № 15-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 4-5.

16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03 ноября 1998 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А.Мостипанова // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 45. – Ст. 5603.
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2000 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е.Насоновой и Н.П.Ярушиной» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 44. – Ст. 4399.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. – Ст. 3411.
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1992 г. № 252 «Вопросы Министерства экономики Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 1992. № 10.
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1992 г. № 906 «О порядке принятия Правительством Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом и его территориальными органами решений о приватизации предприятий» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 22. – Ст. 1883.
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 1003 «О приватизации предприятий связи» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 26. – Ст. 2405.
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1993 г. № 138 «Об учреждении Российского акционерного общества «Газпром» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 9. – Ст. 738.

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 сентября 1993 г. № 926 «О Федеральном управлении по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. – Ст. 3615.
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 92 «Вопросы Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом и его территориальных органов» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 8. – Ст. 596.
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 г. № 498 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 5. – Ст. 490.
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 1994 г. № 870 «О приватизации объектов научно-технической сферы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 15. – Ст. 1783.
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 421 «О дополнительных мерах по реализации законодательства Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) предприятий и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. – Ст. 1682.
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 г. № 844 «Об утверждении Положения о Министерстве экономики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 36. – Ст. 3551.
29. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1190 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. – Ст. 4930.
30. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 735 «О внесении изменений в Положение о Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. № 25. Ст. 2948.
31. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1997 г. № 1644 «Вопросы Министерства государственного имущества

- Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. – Ст. 144.
32. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 января 1998 г. № 6 «О Федеральном долговом центре при Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. – Ст. 267.
33. Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 1998 г. № 537 «О Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 23. – Ст. 2546.
34. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 1999 г. № 793 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. – Ст. 3756.
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 39. – Ст. 4626.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2000 г. № 111 «Об утверждении Положения о Министерстве экономики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 7. – Ст. 818.
37. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 г. № 195 «О порядке назначения и деятельности представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, акции которых находятся в федеральной собственности, а также в отношении которых принято решение об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении ими («золотой акции»)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 11. – Ст. 1184.
38. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 апреля 2000 г. № 301 «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 15. – Ст. 1597.
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 536 «Вопросы Министерства имущественных отношений Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000 г. № 30. – Ст. 3153.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 980 «О передаче функций Федерального долгового центра при Правительстве Российской Федерации Российскому фонду федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть II). – Ст. 5156.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 990 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 1 (Часть II). – Ст. 125.
42. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 г. № 10 «Об утверждении порядка отчуждения федерального недвижимого имущества, расположенного за пределами Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 3. – Ст. 221.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 08 мая 2002 г. № 303 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2000 г. № 536» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 20. – Ст. 1860.
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 369 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. – Ст. 2172.
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. № 377 «Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. – Ст. 2178.
46. Постановление Правительства Российской Федерации от 09 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. – Ст. 2868.
47. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2002 г. № 549 «Об утверждении положений об организации продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. – Ст. 3051.
48. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 г. – № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества» //

- Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 33. – Ст. 3228.
49. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2002 г. № 617 «Об утверждении правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 34. – Ст. 3305.
50. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2002 г. № 925 «О Российском фонде федерального имущества» (вместе с Уставом специализированного государственного учреждения при Правительстве Российской Федерации «Российский фонд федерального имущества») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 52 (ч. II). – Ст. 5229.
51. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 44 «О порядке управления находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использования специального права Российской Федерации на участие в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 4. – Ст. 34.
52. Постановление Правительства Российской Федерации от 05 мая 2003 г. № 252 «О внесении изменений и дополнения в правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 19. – Ст. 1836.
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 июля 2003 г. № 407 «О внесении изменений в Положение о Министерстве имущественных отношений Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. – Ст. 2932.
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 466 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 369» (вносит изменения в Правила определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 32. – Ст. 3227.
55. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3038/1-1 «О проекте Государственной программы приватизации на 1992 год» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. – Ст. 92.
56. Постановление Совета Министров РСФСР от 10 сентября 1990 г. № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание постановлений РСФСР. 1991. № 2. – Ст. 12.

57. Постановление Совета Министров РСФСР от 21 января 1991 г. № 35 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом» // Собрание постановлений РСФСР. 1991. № 11. – Ст. 145.
58. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 20 сентября 1993 г. № 926 «О Федеральном управлении по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. – Ст. 3615.
59. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1993 г. № 1169 «Вопросы Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47. – Ст. 4593.
60. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1831-I «О правовом обеспечении экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. – Ст. 1456.
61. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 15 февраля 1993 г. № 275-р «О порядке принятия территориальными органами Госкомимущества России решений о приватизации предприятий, относящихся к федеральной собственности» (зарегистрировано Минюстом России 09 сентября 1993 г. № 338) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации. 1993. – № 11.
62. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 15 февраля 1994 года № 342-р (Об утверждении «Положения об инвестиционном конкурсе по продаже пакетов акций акционерных обществ, созданных в порядке приватизации государственных и муниципальных предприятий») (зарегистрировано Минюстом России 14 марта 1994 года № 518) // Российские вести от 24 марта 1994 г., № 52.
63. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 05 апреля 1994 г. № 718-р «Положение об особенностях приватизации предприятий по закупкам, первичной переработке и хранению зерна» // Панорама приватизации. 1994. № 10.
64. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 18 апреля 1994 г.

- № 840-р (Об утверждении «Положения о реестре акционеров акционерных обществ») // Панорама приватизации. 1994. № 10.
65. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 20 апреля 1994 г. № 859-р (Об утверждении «Положения о депозитариях») // Экономика и жизнь. 1994. № 19.
66. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 21 апреля 1994 г. № 890-р «Об утверждении временного положения о согласованных залоговых сделках» (зарегистрировано Минюстом России 29 сентября 1994 г. № 700) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации. 1994. № 12.
67. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 22 июля 1994 г. № 1981-р «О порядке прохождения дел по приватизации неплатежеспособных предприятий» // Бизнес МН. 1994. № 31.
68. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 31 октября 1994 г. № 2573-р и Российского Фонда федерального имущества № 2531 «Об утверждении Положения о Комиссии по внесению изменений в планы приватизации» // Панорама приватизации. 1994. № 24.
69. Распоряжение Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом от 10 октября 1995 г. № 1458-р (Об утверждении «Положения о порядке проведения аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии в целях обеспечения поступления в федеральный бюджет на 1995 год средств от использования принадлежащего государству имущества») // Панорама приватизации. 1995. № 21.
70. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1165-р (Об утверждении Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2004 год и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 34. – Ст. 3397.
71. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества» (вместе с «Положением о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа») //

- Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 1. – Ст. 3.
72. Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 г. № 923 «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 9. – Ст. 592.
73. Указ Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 9. – Ст. 593.
74. Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992. № 14. Ст. 1091.
75. Указ Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1333 «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 19. – Ст. 1607.
76. Указ Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 22. – Ст. 1878.
77. Указ Президента Российской Федерации от 08 декабря 1992 г. № 1559 «О преобразовании в акционерные общества и приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 25. – Ст. 2224.
78. Указ Президента Российской Федерации от 30 декабря 1992 г. № 1702 «О преобразовании в акционерные общества и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 2. – Ст. 100.
79. Указ Президента Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. N 446 «Об особенностях приватизации предприятий, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по атомной энергии, и управления ими в условиях развития рыночной экономики» //

- Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 16. – Ст. 1342.
80. Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. – Ст. 3119.
81. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1993 г. № 2173 «Вопросы Российского фонда федерального имущества» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. – Ст. 4937.
82. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 № 2264 «О мерах по реализации законодательных актов о несостоятельности (банкротстве) предприятий» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. – Ст. 5070.
83. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 1. – Ст. 2.
84. Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 3. – Ст. 190.
85. Указ Президента Российской Федерации от 02 июня 1994 г. № 1114 «О продаже государственных предприятий – должников» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 6. – Ст. 592.
86. Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. – Ст. 1478.
87. Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 1994 г. № 2026 «О Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 27. – Ст. 2857.
88. Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» (вместе с Положением «О Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 28. – Ст. 2972.

89. Указ Президента Российской Федерации от 27 февраля 1995 г. № 201 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. – Ст. 855.
90. Указ Президента Российской Федерации от 01 июля 1996 г. № 1009 «О Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 28. – Ст. 3357.
91. Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. – Ст. 4082.
92. Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1210 «О мерах по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. – Ст. 4142.
93. Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. – Ст. 1419.
94. Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. – Ст. 2020.
95. Указ Президента Российской Федерации от 03 апреля 2000 г. № 620 «Вопросы Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 15. – Ст. 1574.
96. Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 21. – Ст. 2168.
97. Указ Президента Российской Федерации от 6 декабря 2002 г. № 1382 «О специализированном государственном учреждении по продаже приватизируемого федерального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 49. – Ст. 4875.
98. Указ Президента Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № 370 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 13. – Ст. 1229.
99. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 3. – Ст. 167.

100. Федеральный закон от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ «О федеральном бюджете на 1995 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 14. – Ст. 1213.
101. Федеральный закон от 07 февраля 2003 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 6. – Ст. 505.
102. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. – Ст. 2595.
103. Федеральный закон от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. – Ст. 5619.
104. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. – Ст. 251.
105. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. – Ст. 6712.
106. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 1. – Ст. 1.
107. Лимская декларация руководящих принципов государственного контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), 1977 г.). – Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации – http://www.ach.gov.ru/agencies/priloj/010704_1.shtml
108. Guidelines on the Best Practice for the Audit of Privatisation. – WGAP INTOSAI. – 1998. – <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/hpme.htm>
109. Guidelines on the Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions. – WGAP INTOSAI, 2001. – 60 p.
110. Guidelines on the Best Practice for the Audit of Economic Regulation. – WGAP INTOSAI, 2001. – 48 p.

**Материалы экспертно-аналитических и контрольных мероприятий
Счетной палаты Российской Федерации**

1995 г.

1. Отчет о результатах проверки законности и обоснованности учреждения ОРТ с внесением в уставный капитал средств Российской Федерации, РГТРК «Останкино», техцентра и ИТАР-ТАСС (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09 августа 1995 г. № 13 и п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 августа 1995 г. № 14).

1996 г.

2. Отчет о результатах проверки центральных аппаратов Госкомимущества, РФФИ и ФУДН по обеспечению поступления средств в федеральный бюджет от приватизации государственного имущества (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 марта 1996 г. №8(38)).

3. Отчет о результатах проверки эффективности использования средств федерального бюджета и собственности в РИА «Новости» за 1995–1996 гг. (утв. п. 5 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 июня 1996 г. №19(49)).

4. Отчет о результатах проверки использования федеральной собственности в ходе подготовки и проведения аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций (утв. п. 9 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 02 августа 1996 г. №24(54)).

5. Отчет о результатах комплексной проверки эффективности работы нефтяной промышленности РФ и ее влияния на формирование доходной части и использование средств федерального бюджета, структуру затрат в других отраслях (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 октября 1996 г. №30(60)).

6. Отчет о результатах проверки правомерности заключения и выполнения Соглашений между Минфином России и АОЗТ «Альфа-Эко» о переводе долгов перед бюджетом по налогам с предприятий – должников ТЭК на АОЗТ «Альфа-Эко» (утв. п. 8 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 июня 1996 г. №19(49) и п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 ноября 1996 г. №34(64)).

7. Отчет о результатах проверки федеральной службы по телевидению и радиовещанию по использованию средств федерального бюджета и собственности за 1995–1996 гг. (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 ноября 1996 г. №34(64)).

8. Отчет о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных на содержание Минтопэнерго России, а также использования и перечисления этим министерством в федеральный бюджет средств в рублях и иностранной валюте, полученных от управления

федеральной собственностью за 1995 год и I квартал 1996 года (утв. п. 9 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 ноября 1996 г. №34(64)).

1997 г.

9. Отчет о результатах проверки Госкомимущества России по учету и контролю имущества за рубежом в 1996 году (утв. п. 7 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 февраля 1997 г. №8(79)).

10. Отчет о результатах проверки законности и эффективности приватизации, сохранения и развития в результате ее осуществления научно-технического потенциала в Санкт-Петербургском горном институте им. Плеханова (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 марта 1997 г. №11(82)).

11. Отчет о результатах проверки правомерности акционирования и последующей приватизации производственного объединения «Новомосковскбытхим» (утв. п. 7 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 апреля 1997 г. №14(85)).

12. Отчет о результатах экспертизы плана приватизации и оценки активов «Российской государственной страховой компании» (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 мая 1997 г. №18(89)).

13. Отчет о результатах проверки производственно-хозяйственной и финансовой деятельности РАО «Норильский никель» и использования этим предприятием бюджетных средств, а также отсрочки налоговых платежей в 1996 г. (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 02 июня 1997 г. №19(90)).

14. Отчет о результатах проверки состояния и эффективности использования федеральной собственности, реализации программ развития авиации и научно-технического потенциала в АО «АНТК им. А.Н. Туполева» (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июня 1997 г. №21(92)).

15. Отчет о результатах проверки состояния и эффективности использования федеральной собственности, реализации программ развития авиации и научно-производственного потенциала авиационной промышленности РФ (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июня 1997 г. №21(92)).

16. Отчет о результатах проверки исполнения органами приватизации Рязанской области заданий федерального бюджета по доходам от приватизации и использования федеральной собственности (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июня 1997 г. №21(92)).

17 .Отчет о результатах проверки АООТ «ОКБ Сухой» (утв. п. 5 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 04 июля 1997 г. №23(94)).

18 .Отчет о результатах проверки соблюдения законодательства при приватизации НИИ Тракторсельхозмаш и оценки ее влияния на сохранение научно-технического потенциала института (утв. п. 6 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 04 июля 1997 г. №23(94)).

19. Отчет о результатах проверки использования государственного имущества и средств государственного бюджета ГП «НПО Астрофизика» в целях сохранения накопленного научно-технического потенциала (утв. п. 7 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 04 июля 1997 г. №23(94)).

20. Отчет о результатах проверки соответствия действующему законодательству передачи в залог акций Российского государственного концерна «Норильский никель» (утв. п. 15 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 июля 1997 г. №25(96)).

21. Отчет о результатах проверки организации и эффективности внешнеэкономической деятельности и соблюдения валютного законодательства ОАО Нефтяная компания «Коми ТЭК» в 1995–1996 гг., включая вопросы законности создания зарубежной компании «Комилюкс С.А. Холдинг» в Люксембурге, состояния финансовых расчетов с российскими учредителями и организациями (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 июля 1997 г. №26(97)).

22. Отчет о результатах проверки Гостелерадиофонда и отдельных вопросов ликвидации РГТРК «Останкино» (утв. п. 11 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 05 сентября 1997 г. №28(99)).

23. Отчет о результатах проверки деятельности Федеральной авиационной службы (ФАС) России в части приватизации, управления и эффективности использования федеральной собственности, реализации программ развития гражданской авиации России (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 июня 1997 г. №21(92) и п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 сентября 1997 г. №31(102)).

24. Отчет о результатах проверки финансово-хозяйственной деятельности АООТ «Современный коммерческий флот» (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 ноября 1996 г. №35(65)).

25. Отчет о результатах проверки авиационного комплекса России (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации

от 03 октября 1997 г. №32(103) и п.3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 ноября 1997 г. №36(107)).

26. Отчет о результатах проверки финансово-хозяйственной деятельности ВГТРК (в т.ч. доходов от приватизации) (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 ноября 1997 г. №37(108)).

27. Отчет о результатах финансовой экспертизы проекта федерального закона «Об утверждении Государственной программы приватизации государственного имущества в РФ» (утв. п. 8 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 02 декабря 1997 г. №38(109)).

28. Отчет о результатах проверки соответствия процедур преобразования и приватизации Российского государственного концерна «Норильский никель» действующему законодательству (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. №39(110)).

29. Отчет о результатах проверки эффективности, целесообразности и соответствия законодательству РФ продаж находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Связьинвест», РАО «Норильский никель», ОАО «Сибнефть», ОАО «Тюменская нефтяная компания» (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. №39(110)).

30. Отчет о результатах проверки финансовой деятельности РАО «ЕЭС России» за 1995–1996 гг. (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. №39(110)).

31. Отчет о результатах проверки соответствия процедуры продажи пакета акций РАО «Норильский никель», закрепленного в федеральной собственности и переданного в залог ОНЭКСИМбанку (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. №40(111)).

32. Отчет о результатах проверки эффективности, целесообразности и соответствия законодательству РФ продаж находившихся в федеральной собственности акций ОАО «Тюменская нефтяная компания» (утв. п. 5 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. №40(111)).

33. Отчет о результатах проверки деятельности Государственного антимонопольного комитета РФ по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства в процессе приватизации (утв. п. 10 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. №40(111)).

34. Отчет о результатах проверки состояния, законности и эффективности использования федеральной собственности, обеспеченности

реализации программ развития научно-технического потенциала в ГУП «Военно-промышленный комплекс «МАПО» (утв. п. 18 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. №40(111)).

35. Отчет о результатах проверки финансовой деятельности РАО «Газпром» за 1995-1996 гг. (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 1997 г. №41(112)).

1998 г.

36. Отчет о результатах проверки деятельности ВГТРК в части использования федеральной собственности на территории России и за пределами ее, распоряжения собственностью (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 1998 г. №3(116)).

37. Отчет о результатах проверки состояния производственно-хозяйственной деятельности, структурной реорганизации, законности и эффективности использования федеральной собственности и бюджетных средств в ГУП НИИ радиоприборостроения (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 февраля 1998 г. №6(119)).

38. Отчет о результатах проверки основных фондов и материальных ресурсов, высвобождаемых в ходе военной реформы (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 апреля 1998г. №12(125)).

39. Отчет о результатах ревизии финансово-хозяйственной деятельности ЛИИ имени Громова (в т.ч. вопросы использования собственности и деятельности коммерческих организаций на территории ЛИИ) (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 апреля 1998 г. №14(127)).

40. Заключение Счетной палаты на проект Федерального Закона «О Государственной программе приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 мая 1998 г. №16(129)).

41. Отчет о результатах проверки использования средств займа Российской Федерации в МБРР для финансирования Проекта по оказанию содействия в осуществлении приватизации (RU – 3546) (утв. п. 15 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 мая 1998 г. №16(129)).

42. Анализ Договора доверительного управления 35 процентами акций РАО «Газпром», заключенного Правительством РФ с РАО «Газпром»

20 декабря 1997 г. (утв. п. 14 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13 марта 1998 г. №7(120) и п. 15 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 мая 1998 г. №17(130)).

43. Отчет о результатах проверки МГУ им. Ломоносова в части использования средств федерального бюджета и федеральной собственности за 1996-1997 годы (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 1998 г. №22(135)).

44. Отчет о результатах проверки организации поступления доходов в бюджетную систему России от приватизации предприятий и продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, фондом имущества г. Санкт-Петербурга за 1996-1997 гг. (утв. п. 7 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №25(138)).

45. Отчет о результатах проверки деятельности РФФИ по исполнению Федеральных законов «О федеральном бюджете на 1996 год» и «О федеральном бюджете на 1997 год» в части доходов от приватизации и использования федеральной собственности (утв. п. 8 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №25(138)).

46. Отчет о результатах проверки процесса и результатов приватизации, управления государственным пакетом акций РАО «ЕЭС России» (утв. п. 9 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №25(138)).

47. Отчет о результатах проверки деятельности Мингосимущества России по обеспечению доходов федерального бюджета от управления, использования и продаж объектов федеральной собственности в 1996-1997 гг. (утв. п. 27 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №25(138)).

48. Отчет о результатах проверки организации поступления доходов в бюджетную систему России от приватизации предприятий и продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, фондом имущества Вологодской области (утв. п. 28 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 1998 г. №25(138)).

49. Отчет о результатах документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности РАО «ЕЭС России» за 1997 год и проверка деятельности представителей государства в составе совета директоров РАО «ЕЭС России» по соблюдению интересов государства (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 08 сентября 1998 г. №26(139)).

50. Отчет о результатах проверки ГУП «Госзагрансобственность» Управления делами Президента Российской Федерации по эффективности

использования федеральной собственности за рубежом (утв. п. 6 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 08 сентября 1998 г. №26(139)).

51. Отчет о результатах тематической проверки Минтопэнерго России по вопросам использования валютных средств, поступающих от деятельности СП «Вьетсовпетро» и иных источников (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 сентября 1998 г. №27(140)).

52. Отчет о результатах проверки Санкт-Петербургского морского рыбного порта в части использования федеральной собственности за период с января 1996 года по 1 июля 1998 года (утв. п. 9 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 ноября 1998 г. №34(147)).

53. Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности использования государственных средств и федеральной собственности АО «Ярославский горно-обогатительный комбинат», «Бор», «Спасскцемент», «Лермонтовская горно-рудная компания», «Дальполиметалл», «Приморский горно-обогатительный комбинат», «Хрустальненская оловодобывающая компания» Приморского края в 1997-1998 гг. (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 г. №38(151)).

1999 г.

54. Отчет о результатах проверки эффективности, законности и целесообразности приватизации предприятий угольной отрасли Кемеровской области в 1996-1998 гг. (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 г. №2(153)).

55. Отчет о результатах проверки законности и эффективности приватизации и использования федеральной собственности в Домодедовском производственном объединении гражданской авиации, учрежденных им коммерческих структур и компании «Ист-Лайн» (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 г. №2(153)).

56. Отчет о результатах проверки состояния научно-производственной и финансово-экономической деятельности, результатов приватизации и ее законности, эффективности использования федеральной собственности в ОАО «Всероссийский институт легких сплавов» (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 января 1999 г. №2(153)).

57. Отчет о результатах проверки законности приватизации, эффективности использования производственного потенциала и финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Череповецкое производственное

объединение «Азот» в 1994–1997 гг. (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 05 марта 1999 г. №7(158)).

58. Отчет о результатах проверки правильности и целесообразности расходования ЗАО «Федеральный центр проектного финансирования» в 1996-1997 гг. и истекшем периоде 1998 года средств федерального бюджета и управления переданной ему федеральной собственностью (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 февраля 1999г. №8(159)).

59. Отчет о результатах комплексной проверки финансовой деятельности ОАО «Московский вертолетный завод им. М.Л.Миля» и в первую очередь в части, касающейся использования им средств федерального бюджета, выделенных в 1997–1998 гг. на финансирование разработок новых образцов вертолетной техники и организацию работ по продлению ресурса парка вертолетов (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 марта 1999 г. №9(160)).

60. Отчет о результатах проверки использования федеральной собственности телекомпанией НТВ (утв. п. 5 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 марта 1999 г. №10(161)).

61. Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности расходования средств инвестиционного налогового кредита, представленного организациям, расположенным в г. Новороссийске, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 188, законности производственно-хозяйственной деятельности Морской администрации порта Новороссийск и расходования ассигнований, выделенных на финансирование деятельности Морской администрации порта Новороссийск из федерального бюджета в 1994–1997 гг., а также организации, полноты и своевременности начисления и перечисления таможенных пошлин, НДС и акцизов за 1994-1998 гг. от участников внешнеторговой деятельности через уполномоченные банки ГТК России в Новороссийской таможне Северо-Кавказского таможенного управления (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 апреля 1999 г. №13(164)).

62. Отчет о результатах проверки эффективности, законности и целесообразности акционирования и продажи пакетов акций, находящихся в федеральной собственности ОАО «Нефтегазовая компания «Славнефть» (утв. п. 11 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 апреля 1999 г. №13(164)).

63. Отчет о результатах комплексной проверки финансовой деятельности «ГАО «ВВЦ», расходования им средств федерального бюджета, выделенных на завершение строительства объектов, реставрацию памятников истории и культуры, реконструкцию зеленых насаждений, точности и своевременности выполнения решений Правительства РФ в части

формирования уставного капитала этого общества (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 мая 1999 г. №16(167)).

64. Отчет о результатах проверки законности приватизации, эффективности использования федеральной собственности и финансово-хозяйственной деятельности в ОАО «Быково-Авиа» (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 мая 1999 г. №17(168)).

65. Отчет о результатах тематической проверки обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, правильности формирования и развития налогооблагаемой базы за 1997-1998 гг. а финансово-промышленной группе тяжелого и энергетического машиностроения (ФПГ «Тяжэнергомаш») (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 мая 1999 г. №17(168)).

66. Отчет о результатах комплексной проверки законности и эффективности приватизации, использования федеральной собственности и финансово-хозяйственной деятельности Мурманского морского порта (утв. п. 19 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 июля 1999 г. №24(175)).

67. Отчет о результатах проверки правильности определения величины уставного капитала при приватизации ЦБК в г. Балахне Нижегородской области (акционерное общество «Волга») (утв. п. 20 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 июля 1999 г. №24(175)).

68. Отчет о результатах проверки Минтранса России в части распоряжения госимуществом (его приватизации, продажи), управления объектами федеральной собственности, контроля за финансово-хозяйственной деятельностью администраций морских портов России, законности образования резервного фонда и его использования (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июля 1999 г. №25(176)).

69. Отчет о результатах проверки законности, эффективности и целесообразности использования государственной собственности ФГП «Русское видео», ООО «Русское видео-11 канал» (г. Санкт-Петербург) (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 1999 г. №25(176)).

70. Отчет о результатах проверки финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Росгосстрах» в части использования им федеральной собственности и средств федерального бюджета (утв. п. 14 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июля 1999 г. №25(176)).

71. Отчет о результатах проверки акционирования и приватизации государственного предприятия «Самарский металлургический комбинат» (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 октября 1999 г. №33(184)).

72. Отчет о результатах проверки Российского центра приватизации в части законности и эффективности использования займов, предоставленных международными финансовыми организациями на содействие осуществлению приватизации и поддержку предприятий (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 октября 1999 г. №33(184)).

73. Отчет о результатах проверки использования средств за 1997-1998 годы в МИД России, Минторге России, ГУП «Госзагрансобственность», РКНЦ «Росзарубежцентр», РИА «Новости», в т.ч. на обеспечение признания прав и регулирования отношений по федеральной собственности, строительство и реконструкцию недвижимости (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 ноября 1999 г. №36(187)).

74. Отчет о результатах проверки РАО «Газпром» по вопросам эффективности организации и обеспечения полноты и своевременности поступления налогов в федеральный бюджет в 1996-1997 гг. (утв. п. 8 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 января 1998 г. №3(116) и п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. №39(190)).

2000 г.

75. Отчет о результатах проверки деятельности РФФИ в части контроля за исполнением инвестиционных обязательств, принятых в ходе приватизации предприятий лесопромышленного комплекса в Архангельской, Иркутской, Вологодской, Калининградской и Ленинградской областях, Красноярском и Хабаровском краях, в Республике Карелия и г. Санкт-Петербурге (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 января 2000 г. №1(193)).

76. Отчет о результатах проверки законности постановления Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 559 в части продажи принадлежащих РФ 75,6 процента акций ОАО «Красноярская угольная компания» (утв. п. 5 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 января 2000 г. №1(193)).

77. Отчет о результатах проверки финансовой деятельности открытого страхового акционерного общества «Ингосстрах» в части использования им средств федерального бюджета за период с 1 января 1992 года по 1 января 1999 года, целесообразности и законности продажи находившихся в федеральной собственности акций открытого страхового АО «Ингосстрах»

(утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 марта 2000 г. №8(200)).

78. Отчет о результатах проверки законности продажи РФФИ в 1994 году пакета акций Котласского целлюлозно-бумажного комбината ЗАО «Илим Палп Энтерпрайз» и реализации инвестиционной программы указанным обществом (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07 апреля 2000 г. №12(204)).

79. Отчет о результатах проверки приватизации федерального пакета акций РАО «Норильский никель» и результатов социально-экономического развития Норильского промышленного района в 1996-1999 годах (переходящая) (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09 июня 2000 г. №21(213)).

80. Отчет о результатах тематической проверки в ОАО «Северное речное пароходство» и в налоговом органе по месту его регистрации вопросов развития налоговой базы, организации обеспечения полноты и своевременности поступления налоговых платежей в федеральный бюджет (утв. п. 8 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 июля 2000 г. № 26(218)).

81. Отчет о результатах проверки соблюдения требований законодательства при осуществлении приватизации Усть-Илимского лесопромышленного комплекса (переходящая) (утв. п. 28 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 июля 2000 г. № 26(218)).

82. Отчет о результатах тематической проверки законности приватизации, эффективности управления и государственной поддержки предприятий авиационной промышленности в постприватизационный период 1992-1999 годы (переходящая) (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 августа 2000 г. №28(220)).

83. Отчет о результатах проверки деятельности РАО «ЕЭС России» в части использования государственной собственности РАО «ЕЭС России», в том числе оценки законности и обоснованности продажи части акций РАО «ЕЭС России», находившихся в государственной собственности, нерезидентам, приведшей к потере государством контрольного пакета акций РАО «ЕЭС России», и оценки законности эмиссии акций РАО «ЕЭС России» в целях ограничения доли иностранного участия в уставном капитале РАО «ЕЭС России» до 25%; а также в части оценки законности и обоснованности инициирования банкротства предприятий, входящих в структуру РАО «ЕЭС России» (переходящая) (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 01 сентября 2000 г. № 29(221)).

84. Отчет о результатах проверки законности и целесообразности акционирования и приватизации Всесоюзного внешнеэкономического

объединения «Союзплодимпорт» (утв. п. 6.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 ноября 2000 г. № 38(230)).

85. Отчет о результатах комплексной проверки акционирования и приватизации объектов федеральной собственности, высвобождаемых в ходе военной реформы (утв. п. 10 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 05 декабря 2000 г. №40(232)).

86. Отчет о результатах проверки законности и эффективности управления ОАО «Оренбургская нефтяная акционерная компания» и ОАО «Оренбургнефть» (утв. п. 1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 декабря 2000 г. № 41(233)).

87. Отчет о результатах проверки организации учета, ведения реестров федеральной собственности, формирования и обеспечения исполнения заданий федерального бюджета в 1999-2000 гг. по неналоговым доходам Минимуществом России (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 декабря 2000 г. № 42(234)).

2001 г.

88. Отчет о результатах проверки обоснованности цены продажи федерального пакета акций открытого акционерного общества «Тюменская нефтяная компания», реализованного 22 декабря 1999 года на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями, а также выполнения победителем конкурса инвестиционных условий (переходящая) (утв. Протоколом заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 апреля 2001 г. №17(253)).

89. Отчет о результатах документальной проверки итогов приватизации и эффективности использования государственной собственности в постприватизационный период на заводе ОАО «Завод радиотехнического оснащения», г. Воткинск (утв. п. 2.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 апреля 2001 г. №18(254)).

90. Отчет о результатах проверки законности распоряжения федеральной собственностью в ГУП ГНЦ «Тринити» и АО «Техснабэкспорт» в части учреждения коммерческих структур, приватизации, приобретения и отчуждения долей (акций), а также финансово-хозяйственного взаимодействия с коммерческими структурами (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 01 июня 2001 г. № 23(259)).

91. Отчет о результатах проверки законности и целесообразности структурной реорганизации, акционирования и приватизации государственных авиапредприятий ОАО «Внуковские авиалинии», ОАО «Тюменские авиалинии» (утв. п. 4 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 октября 2001 г. №36(272)).

92. Отчет о результатах проверки законности приватизации и финансово-хозяйственной деятельности ОАО «Пионерская база океанического рыболовного флота» (по согласованию с главой администрации Калининградской области) (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 октября 2001 г. № 37(273)).

93. Отчет о результатах проверки соблюдения законодательства Российской Федерации при акционировании и приватизации Таганрогского металлургического завода (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 октября 2001 г. № 37(273)).

94. Отчет о результатах проверки Комитета по управлению имуществом и фонда имущества Иркутской области в части эффективности и целесообразности использования федеральной собственности и выполнения в постприватизационный период обязательств, принятых в ходе приватизации ОАО «Саянскхимпром» (утв. п. 9 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07 декабря 2001 г. № 42(278)).

95. Отчет о результатах разработки методических указаний по организации и проведению постприватизационного надзора за деятельностью приватизированных предприятий (в разрезе отраслей реального сектора экономики) (утв. п. 16 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. № 47(283)).

2002 г.

96. Отчет о результатах проверки соблюдения законодательства в части приватизации в течение 2001 года, находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, балансовая стоимость основных фондов которых, рассчитанная по консолидированному балансу, включающему в себя активы дочерних и зависимых обществ, превышает на 1 января 2000 года 50 миллионов установленных законодательством Российской Федерации минимальных размеров оплаты труда (утв. п. 2 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 июня 2002 г. № 21(304)).

97. Анализ и проверка (выборочно) выполнения представлений, предписаний, постановлений, заключений, иных решений Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, принятых по результатам проведенных контрольных мероприятий, в том числе направлением деятельности по контролю за учетом, приватизацией и управлением государственной собственностью (утв. п. 7 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 12 июля 2002 г. №24(307)).

98. Отчет о результатах проверки ОАО «Восточная нефтяная компания» в части эффективности управления 36-процентным пакетом акций, находящимся в федеральной собственности, и проведении

Минимуществом России предпродажной подготовки, в том числе определения начальной цены продажи указанного пакета акций (утв. п. 5 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 июля 2002 г. №25(308)).

99. Отчет о результатах тематической проверки деятельности Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству и ее территориальных органов по финансовому оздоровлению и предупреждению банкротства крупных, экономически и социально значимых государственных предприятий и акционерных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства 1998 – 2002 годах, в том числе: Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству; территориальных органов Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству; межрегионального территориального органа Приволжского федерального округа; территориального органа Нижегородской области (г. Нижний Новгород); межрегионального территориального органа Центрального федерального округа; территориального органа по г. Москве; территориального органа Московской области (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 октября 2002 г. № 33(316)).

100. Отчет о результатах проверки приватизации и эффективности использования федеральной собственности, производственно-экономического потенциала и внешнеэкономической деятельности акционерной компании «АЛРОСА» (утв. п. 4.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 октября 2002 г. № 33(316)).

101. Отчет о результатах проверки законности приватизации акционерного общества «Тулачермет» и Косогорского металлургического завода (утв. п. 9.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 ноября 2002 г. № 37(320)).

102. Отчет о результатах проверки деятельности РФФИ по обеспечению поступлений доходов федерального бюджета, в том числе от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, высвобождаемого военного имущества и от реализации арестованного, конфискованного и иного имущества, обращенного в собственность государства, а также достоверности, полноты и оперативности их перечисления в федеральный бюджет в 2001-2002 годах (утв. п. 5.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 ноября 2002 г. № 38(321)).

103. Отчет о результатах проверки предпродажной подготовки и экспертиза определения начальной цены продажи пакетов акций акционерных обществ, которые подлежат приватизации в 2002 году согласно Программе приватизации государственных и муниципальных предприятий

на 2002 год, в том числе: «Авиакомпания Сибирь»; ОАО «Саянскхимпром»; ОАО «НК «ЛУКойл»; НГК «Славнефть»; «Изумрудные копи Урала»; «Северовостокзолото»; «Кузбассинвестуголь»; «Магнитогорский меткомбинат» (утв. п. 7.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 06 декабря 2002 г. № 39(322)).

2003 г.

104. Отчет о результатах проверки порядка учета и распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности, полученными за счет средств государственного бюджета в Государственном научно-производственном центре им. М.В. Хруничева (утв. п. 3 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07 марта 2003 г. № 7(332)).

105. Отчет о результатах проверки Российского фонда федерального имущества в части эффективности организации и проведения приватизации федерального имущества в 2002 и 2003 годах, своевременности, полноты и правильности перечисления доходов от приватизации в федеральный бюджет, а также проверка результатов выполнения условий договоров, заключенных между Российским фондом федерального имущества и инвесторами при продаже акций угольных компаний на инвестиционных конкурсах в 2000-2002 годах, в том числе в Кемеровской области, Красноярском крае, Республике Саха – Якутия (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 сентября 2003 г. № 30 (355)).

106. Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций открытого акционерного общества «Нефтегазовая компания «Славнефть», своевременности и полноты начисления и поступления в федеральный бюджет дивидендов за 2002 год, а также своевременности поступления в федеральный бюджет средств, вырученных от продажи акций открытого акционерного общества «Нефтегазовая компания «Славнефть», принадлежащих государству (переходящая из плана 2002 года) (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 октября 2003 г. № 34 (359)).

107. Отчет о результатах проверки открытого акционерного общества «Нефтепорт» (г. Находка) в части порядка приватизации, эффективности и целесообразности использования федеральной собственности, а также своевременности и полноты поступлений в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления федеральной собственностью (утв. п. 11.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 44 (369)).

108. Отчет о результатах финансовой проверки строительства завода «ЭкстраСиб» по производству спирта в г. Томске за счет средств областного

бюджета и его продажи в 2003 году (утв. п. 3.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 января 2004 г. № 1 (371)).

109. Отчет о результатах проверки правильности организации и порядка акционирования в 2002-2003 годах федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации (объекты проверки определяются программой контрольного мероприятия): Открытое акционерное общество «Приокский завод цветных металлов» (г. Касимов Рязанской области); Открытое акционерное общество «Новосибирский аффинажный завод» (г. Новосибирск); (утв. п. 10.1 Протокола заседания Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 2004 г. № 2 (372)).

Прочие источники

1. Bager G., Kovacs A. Privatisation in Hungary: summary study. – Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary, 2004. – 176 p.
2. INTOSAI Working Group of the Audit of Privatisation. Eleventh Meeting, Sofia, 31 May – 3 June 2004. – http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/11thmeeting/11thobjectives_conclusions.htm
3. Демографический ежегодник России: Стат.сб./ Госкомстат России. – 1999. – 386 с.
4. Итоги единовременных обследований по социально-экономическим вопросам, опросов общественного мнения населения Российской Федерации, обследования семейных бюджетов. – М.: Госкомстат России, 1994.
5. Львов Д.С. Реформа с позиций современной науки: Сб. Научные труды международного союза экономистов и вольного экономического общества. – М., С-Пб., 1995.
6. Модернизация российской экономики: В 2 кн. / Отв. Ред. Е.Г.Ясин. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 328 с.
7. Национальные счета России в 1991-1998 годах: Стат. ст. / Госкомстат России. – М.: 1999. – 159 с.
8. Национальные счета России в 1992-1999 годах: Стат. ст. / Госкомстат России. – М.: 2000. – 203 с.
9. Неллис Джон. Последние данные о приватизации в странах с переходной экономикой. – С.-Пб., 1997.
10. О функционировании народного хозяйства РСФСР в январе-октябре 1991 г. – М.: Госкомстат РСФСР, 1991.

11. Правовые вопросы контроля за злоупотреблениями ценами в Российской Федерации // Сборник тезисов участников II Международной конференции «Конкурентная политика в условиях переходной экономики». 17-20 февраля 1997 г.
12. Приватизация: сравнительный анализ. Россия, Центральная Азия, арабские страны. (А.М.Васильев, В.Ю.Кукушкин, А.А.Ткаченко Российская академия наук). – М.: Изд-во «Вост. лит.», 2002.
13. Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг, М.: ИЭПП, 1999.
14. Радыгин А.Д. Российская приватизационная программа и ее результаты. М.: ИЭПП, 1998.
15. Российская промышленность: институциональное развитие. Вып. 1. – М.: ГУ – ВШЭ, 2002.
16. Российская Федерация: Оценка национальной системы финансовой отчетности. Доклад Всемирного Банка. – 2001. – http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/.../cfaa_rus.pdf
17. Российская экономика: опыт трансформации 1990-х годов и перспективы развития / Составит., общ. редакция Е.Гавриленкова, П. Вельфенса. – М.: ГУ-ВШЭ, 2000. – 246 с. ISBN 5-7598-0149-X
18. Российский статистический ежегодник. 2002 г. – М.: Госкомстат, 2002.
19. Российский статистический ежегодник. 2003 г. – М.: Госкомстат, 2003.
20. Российский статистический ежегодник. 2004 г. – М.: Госкомстат, 2004.
21. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – Вашингтон, округ Колумбия: Международный Валютный Фонд, Управление по бюджетным вопросам, 2001.
22. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. – Вашингтон, округ Колумбия: Международный Валютный Фонд, Управление по бюджетным вопросам, [2001]. – 105 с.
23. Сборники: Российская экономика в 1991–2002 году: тенденции и перспективы. – М.: ИЭПП, 1992–2003.
24. Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов (Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований в составе Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Института экономики переходного периода, Рабочего центра экономических реформ, Канадского агентства по международному развитию и др.). – М., 2001. – 296 с.
25. Труд и занятость в России: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 1999. – 545 с.

26. Ясин Е.Г. Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ. ГУ-ВШЭ, 2002.