

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 ноября 2009 года № 57К (694) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка итогов реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год»:

Внести уточнения в название контрольного мероприятия по пункту 2.8.6 Плана работы Счетной палаты на 2009 год, изложив его в следующей редакции: Проверка итогов реализации «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы».

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральному агентству по управлению государственным имуществом.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка итогов реализации «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.8.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Оценить существующую систему целеполагания в сфере приватизации федерального имущества.

Проанализировать соответствие прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год приоритетам государственной политики в сфере приватизации и социально-экономического развития соответствующих отраслей (секторов) экономики страны.

Оценить эффективность управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и его влияние на структурные изменения в экономике, в том числе в соответствующих отраслях (секторах) экономики страны, включая приватизацию федерального имущества в целях создания интегрированных структур в соответствующих отраслях (секторах) экономики.

Предмет контроля

Нормативно-правовые распорядительные, финансовые, правоустанавливающие, бухгалтерские, справочные, информационные и иные документы, в том числе регламентирующие деятельность органов исполнительной власти в части формирования и реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год.

Объекты контроля

Министерство экономического развития Российской Федерации (Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации) (Минэкономразвития России);

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом) (Росимущество); Территориальное управление Росимущества по Московской области (по запросу) (ТУ Росимущества по Московской области); Министерство обороны Российской Федерации (по запросу) (Минобороны России); Главное управление торговли Министерства обороны Российской Федерации (г. Москва); открытое акционерное общество «Военторг» (г. Москва); федеральное казенное предприятие «5113 центральная торгово-закупочная база» (г. Москва); Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (по запросу) (Минсельхоз России); ФГУП «Совхоз «Загорский» (дер. Селково, Московская область); Федеральная таможенная служба (ФТС России).

Проверяемый период деятельности: 2007 год - истекший период 2009 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с июня по октябрь 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

**В части направления деятельности Счетной палаты,
возглавляемого аудитором А. А. Пискуновым
(по результатам проверки Минэкономразвития России и Росимущества)**

1. Оценка существующей системы целеполагания в сфере приватизации федерального имущества

1.1. Анализ проблем законодательного регулирования процессов приватизации федерального имущества

Недостатки и проблемы законодательства о приватизации, а также их последствия включают в себя системные проблемы, носящие общий характер для законодательства в целом и законодательства о приватизации, а также недостатки и проблемы, осложняющие нормативно-правовое регулирование приватизации и создающие условия для нарушения законодательства.

С точки зрения Минэкономразвития России основным препятствием для повышения темпов и эффективности приватизации федерального имущества до настоящего времени остается несовершенство приватизационных механизмов и процедур, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее - Закон о приватизации).

Минэкономразвития России совместно с заинтересованными органами разработало (в соответствии с пунктом 19 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 год, пунктом 8 Плана мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора, утвержденных, соответственно, распоряжениями Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 355-р и от 21 ноября 2003 года № 1688-р) законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», который был направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 11 декабря 2006 года. Подготовленный законопроект предполагал следующие изменения:

- предоставление преференций лицам, арендующим недвижимое имущество, подлежащее продаже на аукционе, в течение не менее трех лет до дня подведения итогов аукциона, признаваемым в соответствии с федеральным законом субъектами малого предпринимательства, а также в случае, если его единственным учредителем (участником) является организация инвалидов;

- отказ от акционирования «мелких» и «средних» унитарных предприятий;

- прекращение института нормативной цены в процедуре приватизации;
- упрощение продажи единичных акций ОАО;
- совершенствование процедуры продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения;
- переход на качественно новый уровень информационной прозрачности приватизации;
- упрощение создания ОАО при приватизации;
- переход на среднесрочное планирование приватизации федерального имущества;
- возможность приватизации государственных и муниципальных учреждений.

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации (письмом от 10 февраля 2007 года) направило в Правительство Российской Федерации замечания к указанному законопроекту, устранением которых Минэкономразвития России занималось в 2008 году. В настоящее время указанный законопроект находится в стадии согласования.

Вместе с тем в период с 2007 по 2009 год было принято 12 федеральных законов, которыми были внесены изменения в отдельные статьи Закона о приватизации.

Анализ вышеуказанных законодательных актов показал, что перечисленные выше законодательные инициативы Минэкономразвития России своего отражения в принятых в течение 2007-2009 годов изменениях к Закону о приватизации не нашли, за исключением предоставления преференций субъектам малого предпринимательства при приватизации недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия «Итоги и проблемы приватизации государственной собственности в Российской Федерации в 2004-2007 годах» и контрольного мероприятия «Проверка итогов реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2007 год и хода исполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год» Счетной палатой также направлялись в 2008 году рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства о приватизации и механизмов ее реализации.

В отношении указанных предложений Правительством Российской Федерации были даны поручения Минэкономразвития России от 27 января 2009 года (№ ИШ-П13-410) и от 11 февраля 2009 года (№ ИШ-П13-709) о рассмотрении их с участием заинтересованных органов. Письмом от 17 марта 2009 года Минэкономразвития России сообщило, что «приняло к сведению информацию, представленную в материалах Счетной палаты Российской Федерации, и будет использовать ее в дальнейшей работе в рамках осуществления функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений и оценочной деятельности, а также по осуществлению Минэкономразвития России координации и контроля деятельности Росимущества».

Кроме проблем нормативно-правового регулирования, имеют место нарушения, которые допускались при подготовке и реализации Прогнозного плана (программы) приватизации на 2008 год.

В первую очередь это относится к невыполнению уполномоченными органами поручений Правительства Российской Федерации о разработке нормативных актов (включая административные регламенты), которые могли быть приняты и реализация которых устранила бы ряд выявленных ранее недостатков.

При разработке проекта прогнозного плана (программы) приватизации на 2008 год не были учтены в полной мере выявленные ранее нарушения и предложения по их устранению, а также их влияние на исполнение показателей этого плана, вследствие чего утвержденный документ содержал заведомо неосуществимые на практике процедуры.

Например, в нарушение Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (далее - Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806, отсутствовал надлежащий контроль включения конкретных объектов приватизации (отсутствие законодательных и нормативных запретов на приватизацию конкретного объекта, его правового статуса и возможностей его изменения, а также наличие всех необходимых для принятия соответствующего решения документов).

Следствием этого явилось невысокое качество утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2007 года № 543-р прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы, что подтверждается следующими фактами:

- многочисленные его изменения постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации (28 раз);
- решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее - ВАС РФ) об исключении объектов из плана приватизации, как включенных с нарушением действующего законодательства (23 решения);
- невыполнение плана в целом.

В рамках настоящего контрольного мероприятия также были выявлены факты включения в этот план организаций, приватизация которых прямо запрещена, например Указом Президента от 24 декабря 1993 года № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», а также находившихся в процедуре банкротства, реорганизации и/или не имевших надлежащим образом оформленных прав на принадлежащее им имущество и иных необходимых документов.

Одним из последствий невыполнения плана (программы) приватизации на 2008 год является то, что в отношении фактически не приватизированных в 2008 году объектов остается возможность принятия решений о включении их в прогнозный план на последующие годы, что потребует проведения оценки активов и дополнительных расходов федерального бюджета.

Кроме того, в отношении указанных объектов отсутствуют нормы, которые бы определяли порядок, в том числе возможность подобного решения, а именно: включения (или невключения) таких объектов в прогнозные планы на последующие годы. Отсутствие указанных норм влечет за собой значительные коррупционные риски (проблема «переходящих объектов»).

Таким образом, действующее нормативно-правовое регулирование приватизационных процессов не обеспечивает надлежащую систему ответственности в сфере приватизации федерального имущества.

1.2. Оценка существующей системы управления процессом приватизации федерального имущества

Под системой управления процессом приватизации федерального имущества (в целях настоящей проверки) понимаются взаимоотношения между объектами управления (федеральное имущество) и субъектами управления (федеральные органы исполнительной власти и др.), в результате которых обеспечивается достижение установленных целей и задач государственной политики в сфере приватизации.

Основные цели, задачи и принципы государственной политики Российской Федерации в сфере управления государственным сектором экономики сформулированы в действующей Концепции управления государственным имуществом и приватизации

в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024 (далее - Концепция).

В качестве цели государственной политики в области приватизации было определено кардинальное повышение эффективности функционирования российских предприятий и комплекса экономики в целом. Концепция для достижения указанной цели устанавливала необходимость решения следующих задач:

- вовлечение в гражданский оборот высвобождаемых объектов государственной собственности;
- оптимизация структуры государственной собственности;
- уменьшение расходов федерального бюджета на управление государственным имуществом;
- привлечение инвестиций в реальный сектор российской экономики;
- создание широкого слоя эффективных собственников;
- рациональное пополнение доходной части бюджета;
- усиление социальной направленности процесса приватизации;
- развитие и поддержка фондового рынка.

При этом общие цели и задачи, определенные в Концепции, должны быть конкретизированы в программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (среднесрочные цели и задачи) и в ежегодно утверждаемом прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества (краткосрочные цели и задачи). Однако не все из вышеуказанных в Концепции задач нашли свое отражение в прогнозных планах приватизации, ежегодно утверждаемых Правительством Российской Федерации.

Данные о задачах приватизации, нашедших свое отражение в прогнозных планах (программах) приватизации федерального имущества с 2004 года по 2009 год, отражены в таблице:

2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Осуществление приватизации федерального имущества, которое не используется для обеспечения функций и задач государства	Приватизация федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации				Приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации
Проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики					Проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики
	Обеспечение поэтапного сокращения числа ФГУП	Дальнейшее сокращение числа ФГУП			
	Повышение темпов приватизации федерального имущества				
					Создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики
					Преобразование ФГУП в ОАО
Формирование доходов федерального бюджета					

Начиная с 2004 года, все прогнозные планы приватизации содержат задачу приватизации в течение предстоящего трехлетнего периода всех ФГУП, не обеспечивающих выполнение государственных функций Российской Федерации (при этом нормативно не определено само понятие «государственная функция»), а также акций ОАО, созданных при акционировании указанных ФГУП.

Задача приватизации федерального имущества, не обеспечивающего выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации, ставится перед Минэкономразвития России и Росимуществом с 2004 года. Однако до сих пор отсутствуют правила, методики, нормы, критерии, позволяющие определить, какой объем и какой состав имущества необходим для выполнения определенных государственных функций и полномочий.

В результате сложившаяся система целеполагания в сфере приватизации федерального имущества не основывается на объективных критериях и данных и, как следствие, не содержит целостного перечня адекватных ключевых показателей достижения целей.

Задачи, поставленные прогнозным планом приватизации на 2008 год, в большей мере совпадают с задачами приватизации федерального имущества прошлых лет, с выделением отдельной задачи по созданию интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе, авиационной, судостроительной, атомной и космической промышленности.

При этом в докладе «Об итогах приватизации федерального имущества в 2008 году» были сформулированы несколько иные цели государственной политики в сфере приватизации федерального имущества, названные приоритетными:

- выделение стратегической части государственного сектора экономики и консолидация его активов в составе интегрированных структур;
- сокращение издержек государственного аппарата на управление имуществом, если оно не обусловлено государственными функциями, для осуществления которых необходимо это имущество;
- сокращение неэффективного участия государства в АО, где оно имеет миноритарное участие;
- совершенствование управления унитарными предприятиями путем смены их организационно-правовой формы на АО.

Условием эффективного управления является наличие эффективной архитектуры управления, под которой (в рамках данной проверки) понимается совокупность участников процесса приватизации и отношений между ними.

Основными субъектами архитектуры управления приватизацией являются: Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России, Росимущество, Российский фонд федерального имущества (далее - РФФИ), федеральные органы исполнительной власти, юридические лица и граждане.

В то же время решения Правительства Российской Федерации по включению объектов в программу приватизации систематически обжалуются в судебном порядке, и ВАС РФ, таким образом, фактически входит в архитектуру управления приватизацией.

При этом несовершенство системы целеполагания в сфере приватизации федерального имущества усугубляется отсутствием четкой системы ответственности за ход, результаты и последствия приватизации и управления имуществом комплексом в целом, о чем свидетельствует анализ технологии управления процессом приватизации, включая процедуры подготовки, согласования и принятия решений по вопросам приватизации.

Так, согласно данным Минэкономразвития России, в 2009 году соответствующими приказами Министерства были утверждены некоторые административные регламенты Росимущества:

- по управлению государственным имуществом по предоставлению государственной услуги «Осуществление в установленном порядке выдачи выписок из реестра федерального имущества» (приказ Минэкономразвития России от 1 июня 2009 года № 201);

- по исполнению государственной функции «Осуществление от имени Российской Федерации юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации» (приказ Минэкономразвития России от 22 июня 2009 года № 229);

- по исполнению государственной функции «Осуществление передачи имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность, принятие имущества из собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности в федеральную собственность» (приказ Минэкономразвития России от 13 июля 2009 года № 270).

Приведенные в указанных приказах наименования государственных функций и услуг текстуально не соответствуют изложенным в Положении о Росимуществе.

В период с 2007 года по настоящее время Росимуществом разработаны проекты административных регламентов исполнения им государственных функций, касающихся приватизационных процессов, ни один из которых до настоящего времени Министерством не утвержден, в том числе административные регламенты выполнения государственной функции по:

- приватизации федерального имущества;
- организации продажи приватизируемого федерального имущества;
- осуществлению мероприятий в области оценочной деятельности;
- осуществлению прав собственника имущества ФГУП;
- осуществлению мероприятий по администрированию доходов и источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, администратором которых в соответствии с законодательством Российской Федерации является Росимущество.

Таким образом, всех необходимых действий по обеспечению выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 по разработке и утверждению административных регламентов в части регулирования процесса приватизации до настоящего времени не предпринято.

Разработка проекта прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на очередной финансовый год осуществляется в соответствии с Законом о приватизации и Правилами на основании задания на разработку проекта программы приватизации на очередной год, подготавливаемого Минэкономразвития России.

Утвержденный план приватизации на 2008 год предусматривает использование в качестве ключевого понятия «отрасль экономики».

Однако, по данным Росстата, понятие «отрасль» было представлено в ОКОНХ (Общесоюзном классификаторе отраслей народного хозяйства), отмененном с 1 января 2003 года, а взамен его введен ОКВЭД (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности).

В рамках выполнения Комплексного плана мероприятий по внедрению ОКВЭД в экономику страны, разработанного Минэкономразвития России, федеральными органами исполнительной власти в сфере своей деятельности были разработаны проекты собирательных группировок на основе ОКВЭД, в их числе: «Жилищное хозяйство», «Коммунальное хозяйство», «Туризм», «Информатизация», «Промышленность», «Энергетика».

В настоящее время Минэкономразвития России согласован состав только двух группировок сфер деятельности: «Промышленность» и «Информатизация».

Таким образом, применение в нормативных и методических документах по приватизации понятия «отрасль» экономики, базирующегося на классификаторе ОКОНХ, не согласуется с утвержденными нормативно-методическими документами Ростехрегулирования (бывшего Госстандарта России) и Росстата, основанными на классификаторе ОКВЭД, а также с системой показателей, принятых международным сообществом при разработке «национального плана счетов» (базирующейся на показателях ОКВЭД).

При этом введение в оборот понятия «виды экономической деятельности» в первую очередь для планирования, в том числе, приватизационных процессов не может быть реализовано надлежащим образом по причине отсутствия утвержденных методических документов, учитывающих изменения в нормативном регулировании.

Несмотря на отсутствие до настоящего времени нормативного определения понятия «отрасль» экономики, оно используется в качестве основы целеполагания (ключевого и структурирующего показателя) в прогнозных планах приватизации (включая 2008 год) в соответствии с пунктом 5 Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806.

Следствием этого является проблематичность оценки выполнения прогнозного плана (программы) приватизации в «отраслевом разрезе» и оценки влияния результатов приватизации на изменение структуры соответствующих отраслей (секторов) экономики (понятие «сектор экономики» также нормативно и методологически не определено).

Согласно нормативным документам (постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806) на этапе подготовки проекта свои предложения вносят профильные федеральные органы исполнительной власти. Как поясняет Минэкономразвития России (письмо от 16 сентября 2009 года № Д08-2997), «порядок подготовки прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества построен на признании активной роли федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию государственной политики в соответствующих отраслях экономики. При этом отраслевая политика должна строиться на основе одобренных Правительством Российской Федерации программ, содержащих конкретные мероприятия по развитию соответствующих отраслей и присутствию или сокращению участия государства в управлении хозяйствующими субъектами. В этой связи отраслевое ведомство, предлагая для включения в программу приватизации ФГУП или акции ОАО или обосновывая нецелесообразность их приватизации, должно исходить из перспектив отраслевого развития. При таком подходе учет отраслевых интересов реализуется в полной мере.

При разработке проекта программы приватизации на 2008 год Минэкономразвития России руководствовалось, прежде всего, обоснованными экспертными оценками отраслевых федеральных органов исполнительной власти о последствиях приватизации конкретных объектов федерального имущества в соответствующей отрасли, включая обоснования целесообразности приватизации ФГУП и АО в целях формирования интегрированных структур в стратегических отраслях экономики. Указанная информация представлялась заинтересованными министерствами и агентствами в период подготовки и согласования проекта (изменений к проекту) в Росимущество и Минэкономразвития России в соответствии с Правилами подготовки прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества».

Проблема осложняется тем, что, несмотря на отмену с 1 января 2003 года ОКОНХ и отсутствие нормативно определенного понятия «отрасль», «при подготовке проектов

программ приватизации» (как указано в письме от 30 октября 2009 года) «Минэкономразвития России исходит из постулата существования ответственности отраслевых федеральных органов исполнительной власти за предлагаемые ими решения о приватизации или сохранении организаций в федеральной собственности», при этом ответственность самого Министерства за надлежащее качество итогового документа (плана приватизации) и включение в него конкретных объектов, подлежащих приватизации, нормативными документами не отменяется.

Таким образом, ежегодно, включая 2008 год, план приватизации утверждается в отраслевом разрезе, базирующемся на отмененном классификаторе ОКОНХ, а не в ведомственном разрезе и/или на базе ОКВЭД (что приближало бы регулирование экономики страны с учетом системы показателей, принятых международным сообществом, к переходу на «национальный план счетов»).

Проверкой установлено, что в рамках подготовки прогнозного плана приватизации на 2008 год свои предложения на этапе согласования представляли: ФМБА России, Росинформтехнологии, Росрыболовство, Росжелдор, Росстрой, Роскосмос, Роспечать, Россвязь, Роскультура. Всего указанными федеральными агентствами было предложено к приватизации 24 ФГУП и 54 ОАО (для сравнения: в план приватизации включено 1147 ФГУП и 1802 ОАО). Федеральные министерства свои предложения по включению подведомственных предприятий в программу приватизации на 2008 год не представили.

Для проведения более развернутого анализа целесообразно проведение дополнительных проверок непосредственно в профильных федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих координацию и регулирование в тех «отраслях экономики», число объектов в которых максимально представлено в утвержденном плане приватизации на 2008 год. Например, по данным Росимущества, на момент проведения проверки в ведении Минпромторга России находятся 399 ФГУП и 581 ОАО, в отношении которых осуществляется управление; в ведении Минтранса России (включая подведомственные агентства) находятся 340 ФГУП и, соответственно, 300 ОАО; в ведении Минэнерго России - 47 ФГУП и, соответственно, 333 ОАО.

С учетом продолжающейся административной реформы и реорганизации федеральных органов исполнительной власти ряд ФГУП продолжает оставаться без ведомственной принадлежности. Даже по данным Росимущества на момент проведения проверки их количество составило 81 ФГУП, однако на практике, как показывают результаты контрольных мероприятий Счетной палаты, их количество существенно превышает данный показатель.

По данным Росимущества, на 1 января 2007 года Российская Федерация являлась собственником имущества 6533 ФГУП, акционером 3997 АО. В 2008 году первоначально планировалось приватизировать 3005 ФГУП, пакеты акций 1000 ОАО, 26 ЗАО и доли в 14 ООО.

Согласно проекту прогнозного плана поступления от приватизации федерального имущества ожидалось в 2008 году в размере 10 млрд. рублей, в 2009 и 2010 годах - 8 и 5 млрд. рублей, соответственно.

В ходе подготовки прогнозного плана приватизации количество планируемых к приватизации в 2008 году предприятий уменьшилось до 440 ФГУП (14,6 % от первоначально запланированных к приватизации), 404 ОАО (40,4 %), 10 ЗАО (38,5 %), 12 ООО (85,7 %) и 102 объекта иного имущества.

Причиной исключения предприятий из плана приватизации на 2008 год стало несогласие федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых они находятся, на

приватизацию данных объектов. Одна из основных причин, обосновывающая исключение того или иного предприятия из программы приватизации, - это его «уникальность».

Установлено, что прогнозный план приватизации на 2008 год неоднократно подвергался изменениям. Изменения вносились 25 распоряжениями Правительства Российской Федерации, 3 постановлениями Правительства Российской Федерации и 23 решениями ВАС РФ. Указанными нормативными документами (за исключением решений ВАС РФ, которыми объекты из плана приватизации исключались), количество пакетов акций ОАО, планируемых к приватизации в 2008 году, было увеличено до 1802, количество долей в ООО - до 23, и количество пакетов акций ЗАО - до 49, а количество ФГУП - до 1147 (соответственно, прогноз объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества не корректировался).

Неоднократные корректировки анализируемого плана подтверждают его невысокое качество и факт отсутствия надлежащего контроля включения в него объектов приватизации с учетом значимости для выполнения государственных функций, ограничений на приватизацию, а также о ненадлежащем контроле за обоснованием представляемых предложений профильными ведомствами.

Таким образом, сложившаяся практика подготовки проекта прогнозного плана (программы) приватизации (включая на 2008 год), система управления процессом приватизации основываются не на программно-целевом и/или индикативном, а на экспертном планировании, то есть на технологии управления процессом приватизации, имеющей наибольшие коррупционные риски и не обеспечивающей государство действительно эффективным инструментом в целях создания предпосылок для экономического роста.

2. Анализ соответствия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и итогов его реализации приоритетам государственной политики в сфере приватизации и социально-экономического развития соответствующих отраслей (секторов) экономики страны

Приоритетами государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2008 году (определенными программой приватизации на 2008 год) являются: приватизация федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации; дальнейшее сокращение числа ФГУП; формирование доходов федерального бюджета.

2.1. Итоги реализации прогнозного плана приватизации на 2008 год в части продажи пакетов акций

Количество АО с участием Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 года составляло 3674 общества.

В целях выполнения поставленной программой приватизации на 2008 год задачи - формирование доходов федерального бюджета, а также исходя из прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и оценки прогнозируемой стоимости предлагаемых к приватизации объектов, должны быть определены соответствующие плановые доходы от приватизации.

На 2008 год доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, были запланированы в сумме 12 млрд. рублей, что значительно ниже плана 2007 года (41 млрд. рублей). При этом перечень пакетов акций, подлежащих продаже (с учетом корректировок плана приватизации), состоял из пакетов акций (долей) 1874 хозяйственных обществ (из них: 1802 ОАО, 49 ЗАО и 23 ООО). Учитывая,

что пакеты акций 402 обществ подлежали внесению в уставные капиталы интегрированных структур, продаже подлежали 1472 объекта.

Согласно Отчету о приватизации федерального имущества в 2008 году было реализовано в 2008 году 209 пакетов акций АО с участием Российской Федерации на общую сумму 7,19 млрд. рублей.

Согласно ДРОНДу Росимущества на 2010-2012 годы (в части исполнения 2008 года) поступления в федеральный бюджет доходов от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 6,67 млрд. рублей.

Установлено, что кассовое исполнение поступлений в федеральный бюджет указанных выше платежей согласно бюджетной отчетности составило в 2008 году 6,67 млрд. рублей, или 55,5 % к утвержденным бюджетным назначениям.

Из реализованных 209 пакетов акций хозяйственных обществ 135 пакетов продавались в 2008 году в соответствии с планом приватизации на 2007 год, пакеты акций только 74 обществ - по плану приватизации на 2008 год. Установлено, что по результатам продажи 21 % пакета акций ОАО «Владимирское по добыче торфа» (г. Владимир) победитель торгов отказался от платежа. Таким образом, фактические доходы от продажи 73 пакетов акций в 2008 году составили 3,5 млрд. рублей (29 % от планового задания на 2008 год в денежном выражении или 3,9 % от заявленного количества пакетов акций, согласно плану приватизации на 2008 год).

В 2008 году самым распространенным способом приватизации пакетов акций (55 %) являлся аукцион. Проведение аукционов с закрытой формой подачи предложений о цене приватизируемого имущества существенно снизилось. Такие способы приватизации, как специализированный аукцион, конкурс, в 2008 году не использовались. Среди участников аукционов имел место невысокий уровень конкуренции. Только в 6 случаях (14 %) цена продажи превышала начальную цену более чем на 5 процентов.

Продажа пакетов акций посредством публичного предложения в 4 случаях (14 %) проведена по цене, составляющей не менее 75 % цены несостоявшегося аукциона. Более чем в 50 % случаев пакеты акций АО реализованы по цене равной нормативной цене. В единственном случае цена реализации пакета акций посредством публичного предложения превышала начальную цену аукциона. Так, при реализации 100 % пакета акций ОАО «Адыгейское по племенной работе» (г. Майкоп) цена продажи (5,0 млн. рублей) превышала начальную (4,8 млн. рублей) на 5 процентов.

В 2008 году 39,2-процентный пакет акций ОАО «Мазановское предприятие по материально-техническому снабжению», с. Белоярово Амурской области, был реализован без объявления цены за 157,0 тыс. рублей, что в 5 раз менее начальной цены.

В конце 2008 года Росимуществом завершена предпродажная подготовка пакетов акций 270 АО, включенных в программу приватизации на 2008 год, по которым опубликованы информационные сообщения и торги должны состояться в 2009 году. По итогам состоявшихся продаж доходы от продажи пакетов акций 27 обществ составили 793,2 млн. рублей. По оставшимся пакетам акций 243 обществ продажи не состоялись по причине отсутствия заявок. Пакеты акций вышеназванных 243 обществ в прогнозный план приватизации на 2009 год включены не были.

Выполнение задачи приватизации федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации, характеризуется количеством фактически реализованных пакетов акций хозяйственных обществ (отношение количества состоявшихся и запланированных продаж) в размере интервала 3,89 - 5,27 % (в зависимости от методологии счета).

Данные о результатах приватизации акций (долей) хозяйственных обществ в 2008 году представлены в таблице:

	2008 г.	В процентах:		
Всего объектов	1874	100	-	-
в том числе:				
акционерные общества, акции которых подлежат приватизации	1802	96,16	x	x
общества с ограниченной ответственностью, доли в которых подлежат приватизации	23	1,23	-	-
закрытые акционерные общества	49	2,61	-	-
Акции подлежат внесению в уставный капитал интегрированной структуры	402	21,45	-	-
Всего запланировано продаж	1472	78,55	100	-
Продажа пакетов акций не возможна по причинам	87	4,64	5,91	-
банкротство	51	2,72	3,46	-
ликвидация	12	0,64	0,82	-
не ведут финансово-хозяйственную деятельность	24	1,28	1,63	-
Продажа «возможна»	1385	73,91	94,09	100
Приняты решения об условиях приватизации	682	36,39	46,33	49,24
в том числе выставлено на торги в 2008 г.	485	25,88	32,95	35,02
Продано в 2008 г. из плана приватизации на 2008 г.	73	3,89	4,96	5,27
в том числе:				
в порядке реализации преимущественного права	4	0,21	0,27	0,29
на аукционах	41	2,19	2,79	2,96
посредством публичного предложения	27	1,44	1,83	1,95
без объявления цены	1	0,05	0,07	0,07
Опубликовано подведение итогов в 2009 г.	270	14,41	18,34	19,49
Продажа не состоялась в 2008 г., и следующая продажа не объявлена	243	12,97	16,51	17,55

Влияние приватизации на структурные изменения в экономике характеризуется трансформацией структуры принадлежащих государству пакетов акций АО. Уменьшение количества АО с участием Российской Федерации (прежде всего - миноритарным) продолжается: за 2008 год количество обществ, в которых не обеспечивается возможность государства принимать надлежащие управленческие решения, уменьшилось на 8,4 процента.

Количество принадлежащих Российской Федерации акций АО по доле участия в уставном капитале представлено следующим образом:

(ед.)

Доля Российской Федерации в уставном капитале	На 1 января 2007 г.	На 1 января 2008 г.	На 1 января 2009 г.
100 %	1702	1989	1850
Более 50 %	368	269	202
От 25 % до 50 %	814	645	503
От 2 % до 25 %	581	421	305
Менее 2 %	351	350	507

В процессе реализации плана приватизации на 2008 год было выявлено, что из запланированных к продаже пакетов акций 1472 обществ в отношении 87 пакетов акций (долей) обществ, или 5,9 %, было невозможно осуществить приватизационные процедуры по причинам банкротства, ликвидации и неудовлетворительного финансово-экономического состояния обществ.

В процессе проведения предпродажной подготовки на стадии установления начальной цены подлежащих приватизации пакетов акций АО выявлялись случаи расхождения данных о количестве находящихся в федеральной собственности акций, представленных в плане приватизации, в выписке из реестра акционеров, в отчете об оценке рыночной стоимости пакета акций.

В пояснение наличия указанных фактов Росимуществом предлагается учитывать, что «в соответствии с пунктом 13 Правил проект прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества представляется в Минэкономразвития России с приложе-

нием документов, перечень которых определяется Минэкономразвития России. К таким документам отнесены, в том числе, выписки из реестров акционеров акционерных обществ по состоянию на дату подготовки соответствующего проекта». Таким образом, в план приватизации, утвержденный Правительством Российской Федерации, включается именно это количество акций. Однако почему в таких случаях не исправляются ошибки и не уточняется количество акций, подлежащих приватизации, на момент издания соответствующего документа Правительства Российской Федерации и/или на момент внесения изменений в этот документ - пояснения отсутствуют.

Приведенные факты свидетельствуют о недостаточно качественной подготовке прогнозного плана приватизации, что препятствует его своевременной реализации, а в конечном итоге - не позволяет в установленные сроки обеспечить соответствующие поступления в федеральный бюджет.

На заседаниях комиссии по установлению начальной цены вопрос о возможности ее установления иногда снимался в связи с введением в отношении АО процедуры конкурсного производства, например, по 100-процентному пакету акций ОАО «Миллерово-племсервис» (протокол от 25 ноября 2008 года № 177), 100-процентному пакету акций ОАО «Сибирский научно-исследовательский институт цементной промышленности» (протокол от 24 декабря 2008 года № 222).

В отношении большого количества пакетов акций предпродажная подготовка была приостановлена в связи с принятием следующих решений:

- о внесении в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы вновь создаваемых структур («ОАО «Оборонсервис», ОАО «Росрыбфлот»);
- в рамках реформирования полиграфической промышленности в целях привлечения в качестве управляющей компании для интегрированной группы издательско-образовательных предприятий;
- в связи с приостановкой приватизации находящихся в федеральной собственности акций АО, осуществляющих деятельность в сфере кинопроизводства;
- приостановка мероприятий по продаже акций предприятий геологии до принятия системного решения (концепции) по реструктуризации организаций этого сектора экономики.

В рамках проведения предпродажной подготовки в отношении указанных выше пакетов акций оценка была произведена в 2008 году.

Длительный процесс согласования отчетов об оценке рыночной стоимости пакетов акций (от 3 дней до 21 недели), обусловленный их низким качеством (наличием в них нарушений, неточностей), отрицательно повлиял на сроки проведения предпродажной подготовки. В результате из 1385 пакетов акций (возможных к продаже) решения об условиях приватизации были приняты только в отношении пакетов акций (долей) 682 обществ, или 46,3 % от запланированных показателей.

Отчет Росимущества о приватизации федерального имущества, направляемый в Минэкономразвития России, не содержит конкретной (количественной) оценки исполнения полномочий по принятию решений об условиях приватизации федерального имущества.

Росимуществом в 2008 году было подготовлено 404 заключения на отчеты об оценке приватизируемых пакетов акций, из них 342 положительных и 62 отрицательных.

Выборочный анализ (в части подготовки заключений на отчеты об оценке о соответствии действующему законодательству Российской Федерации об оценочной деятельности) показал, что в результате проведенной Росимуществом экспертизы отчетов об оценке приватизируемых пакетов акций их рыночная стоимость существенно изменялась.

Например, в результате проведения Росимуществом экспертиз отчета об оценке рыночной стоимости 100 % ОАО «Агентство экспресс доставки грузобагажа» рыночная стоимость данного пакета была уменьшена с 870,1 млн. рублей до 385,5 млн. рублей, то есть более чем в 2 раза.

В целом в 2008 году Росимуществом было оплачено 89 государственных контрактов на оказание услуг по оценке рыночной стоимости пакетов акций (находящихся в федеральной собственности) 36 организациям. Кроме того, согласно данным Росимущества, 5 % обществ, подлежащих приватизации, не представляли необходимую информацию для проведения предпродажной подготовки.

2.2. Результаты оценки реализации имущества казны Российской Федерации

Объекты имущества казны, включенные в план приватизации на 2008 год, в течение 2008 года реализованы не были. Только в 2009 году было приватизировано 5 объектов с перечислением в федеральный бюджет около 24,0 млн. рублей.

Основными причинами низкой результативности продаж имущества казны Российской Федерации (в условиях нестабильности финансового рынка) являются: недостатки при оценке рыночной стоимости приватизируемого имущества по отношению к реальной стоимости; сокращение платежеспособного спроса на рынке; ограниченное количество потенциальных инвесторов.

Анализ предпродажной подготовки имущества казны Российской Федерации в части установления начальной цены выявил, что в результате проведенной Росимуществом экспертизы отчетов об оценке приватизируемых пакетов акций их рыночная стоимость существенно изменялась. Например, в результате проведения экспертизы на отчет об оценке рыночной стоимости теплохода «Новоенисейск» и подготовки Росимуществом заключений на данный отчет рыночная стоимость данного имущества уменьшилась с 1,8 млн. рублей до 59 тыс. рублей.

Фактическая сумма расходов Росимущества на оказание услуг по оценке рыночной стоимости имущества казны Российской Федерации в соответствии с заключенными государственными контрактами (по материалам, представленным в рамках проверки), составила примерно 2,2 млн. рублей. В целом в 2008 году Росимуществом было оплачено 7 государственных контрактов на оказание услуг по оценке рыночной стоимости имущества казны Российской Федерации 4 организациям.

2.3. Результаты выполнения плана приватизации на 2008 год в части акционирования ФГУП (дальнейшего сокращения числа ФГУП)

Задачами государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2008-2010 годах являются, в том числе, приватизация федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации, и дальнейшее сокращение числа ФГУП.

По данным Росимущества, по состоянию на 1 января 2007 года Российская Федерация являлась собственником имущества 6533 ФГУП. При этом количество ФГУП за 2007 год сократилось на 13 % и по состоянию на 1 января 2008 года составило 5709 ФГУП, за 2008 год сократилось на 34 % и на 1 января 2009 года составило 3765 ФГУП (проект прогнозного плана приватизации на 2010 год).

Вместе с тем, согласно данным ФНС России, количество ФГУП, сведения о которых содержатся в федеральной базе данных ЕГРЮЛ (Единый государственный реестр юридических лиц), на 1 января 2008 года составило 2730 ФГУП и на 1 января 2009 года - 2498 ФГУП. При этом количество ФГУП, прекративших свою деятельность, составило на 1 января 2008 года 2330 юридических лиц и на 1 января 2009 года - 2583 юридических лица.

Таким образом, необходима надлежащая сверка данных Росимущества и ФНС России по количеству ФГУП в Российской Федерации, без проведения которой невозможно объективное планирование приватизации ФГУП.

В программу приватизации на 2008 год с учетом всех изменений и дополнений оказались включенными 1147 ФГУП, запланированных к приватизации. Следует учесть, что в план приватизации были включены 94 ФГУП, распоряжения об условиях приватизации которых были приняты до 2008 года.

Росимуществом не были приняты в 2008 году распоряжения об условиях приватизации в отношении 934 ФГУП (или 81,4 %). Отсутствие оценки целесообразности приватизации конкретных объектов (подтверждаемой финансово-экономическим обоснованием) на этапе подготовки программы приватизации привело к включению в перечень предприятий, объективно не подготовленных к приватизации, либо в отношении которых приватизация не могла быть проведена (включая наличие законодательных запретов). В программу приватизации были включены 299 ФГУП (или 32 %), по которым было невозможно принять решения об условиях приватизации (12,2 % - ликвидация, 9,4 % - отсутствие финансово-хозяйственной деятельности, 8,4 % - банкротство, 0,4 % - нахождение в собственности субъектов Российской Федерации и др.).

Таким образом, уже на этапе планирования приватизации были заложены предпосылки невыполнения программы приватизации на 2008 год.

Количество предприятий, приватизация которых была «возможна» в 2008 году, составило 754 ФГУП, или 65,7 % от запланированных. При этом количество ФГУП, по которым решения о приватизации не были приняты, составило 635 предприятий, из них: не имеющих соответствующих правоустанавливающих документов 369 ФГУП; находящихся в ведении Минобороны России - 266 ФГУП.

Основным показателем, характеризующим уровень достижения цели в сфере приватизации ФГУП и используемым Росимуществом, является «доля принятых решений об условиях приватизации ФГУП (из числа предприятий, приватизация которых возможна)». Согласно данным Росимущества в ходе реализации прогнозного плана приватизации на 2008 год им были «приняты решения об условиях приватизации в отношении 213 ФГУП» (что составило 18,6 % от 1147 предприятий). Таким образом, ведомство включило в это количество также и 94 решения, принятые до 2008 года.

Однако, с позиции проверяющих, непосредственно в 2008 году Росимуществом была проведена работа по подготовке и принятию распоряжений об условиях приватизации только 119 ФГУП (что составило 10,4 % от 1147 предприятий). Таким образом, количество ФГУП, по которым приняты решения об условиях приватизации в 2008 году по отношению к количеству ФГУП, приватизация которых была «возможна», составило 15,8 процента.

Как указывалось ранее, отсутствуют нормы, которые бы определяли порядок принятия решений о включении (или невключении) в прогнозные планы приватизации на последующие годы фактически неприватизированных объектов в отчетном году (но включенных ранее в план приватизации), что содержит значительные коррупционные риски.

Поэтому позиция Росимущества, основанная на том, что: «унитарные предприятия, в отношении которых в отчетном году приняты решения об условиях приватизации, не включаются в программу приватизации следующего за отчетным года», не соответствует действительности (на практике имеют место случаи как включения таких объектов, так и невключения; в прогнозный план (программу) приватизации на 2008 год было включено 16 ФГУП, решения по условиям приватизации которых были изданы в период 2004-2007 годов).

Одной из причин низкой доли принятых решений об условиях приватизации ФГУП является отсутствие полной и достоверной информации о финансово-хозяйственной деятельности каждого предприятия.

Данные о результатах приватизации ФГУП в 2008 году характеризуется следующим:

	Количество ФГУП	В процентах			
Количество ФГУП, включенных в программу приватизации на 2008 г.	1187	100	-	-	-
Исключено	40	3,4	-	-	-
по решениям ВАС РФ (в связи с нарушением законодательства при включении в план приватизации объектов Россельхозакадемии)	23	1,9	-	-	-
по распоряжениям Правительства Российской Федерации (в течение 2008 г.)	9	0,8	-	-	-
ФГУП, включенные в перечень дважды (техническая ошибка)	8	0,7	-	-	-
Количество ФГУП, находящихся в программе приватизации 2008 г. с учетом изменений	1147	96,6	-	-	-
Количество ФГУП, по которым не приняты распоряжения об условиях приватизации в 2008 г.	934	78,7	81,4	100	-
Количество ФГУП, приватизация которых невозможна по причинам:	299	25,2	26,1	32,0	-
предприятия, находящиеся в собственности субъекта РФ	4	0,3	0,3	0,4	-
ликвидация	114	9,6	9,9	12,2	-
не ведет финансово-хозяйственную деятельность	88	7,4	7,7	9,4	-
банкротство	78	6,6	6,8	8,4	-
реорганизации	10	0,8	0,9	1,1	-
иные основания	5	0,4	0,5	0,5	-
Количество ФГУП, включенных в план приватизации на 2008 г. и по которым распоряжение об условиях приватизации были изданы до 2008 г. в том числе:	94	7,9	8,2	-	-
акционирование	16	1,3	1,4	-	-
продажа имущественных комплексов	78	6,6	6,8	-	-
Количество ФГУП, приватизация которых возможна в 2008 г.	754	63,5	65,7	-	100
Количество ФГУП, по которым не приняты решения об условиях приватизации в 2008 г. по причинам:	635	53,5	55,4	68	84,2
предприятие не оформило в 2008 г. необходимые правоустанавливающие документы	369	31,1	32,2	39,5	48,9
полномочия Минобороны России	266	22,4	23,2	28,5	35,3
Количество ФГУП, по которым приняты решения об условиях приватизации в том числе	119	10,0	10,4	-	15,8
:получены свидетельства об акционировании в 2008 г.	36	3,0	3,1	-	4,8

В 2008 году приватизация ФГУП осуществлялась способами:

- преобразования ФГУП в ОАО (Росимуществом приняты решения об условиях приватизации путем акционирования 119 ФГУП, а также по 16 предприятиям - до 2008 года);
- приватизации ФГУП путем продажи имущественных комплексов (распоряжения о продаже имущественных комплексов ФГУП не принимались, но в программу приватизации 2008 года были включены 78 предприятий, по которым решения приняты до указанного года, при этом фактически в течение 2008 года продажа имущественных комплексов ФГУП Росимуществом не осуществлялась).

В нарушение пункта 4 Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества», Минэкономразвития России до настоящего времени не установлен порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий.

Процесс приватизации ФГУП в установленном порядке заканчивается в момент регистрации вновь созданного ОАО (согласно пункту 2 статьи 51 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответ-

вующей записи в ЕГРЮЛ), однако распоряжения об условиях приватизации 64 ФГУП (или 54 % из 119, принятых в 2008 году), были изданы только в конце 2008 года, что не позволило завершить процесс приватизации данных объектов надлежащим образом в 2008 году.

По данным Росимущества, свидетельства о государственной регистрации созданных ОАО были получены в 2008 году только 36 организациями, распоряжения по которым приняты в 2008 году, что составило 4,8 % от количества ФГУП, приватизация которых «возможна».

Следует отметить, что само понятие «реализация прогнозного плана» в отношении конкретного объекта (то есть что является выполнением решения о приватизации: принятие решения Росимуществом, регистрация нового предприятия, иное) не определено.

Таким образом, в рамках реализации задачи государственной политики в сфере приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы в части дальнейшего сокращения числа ФГУП программа приватизации на 2008 год была выполнена на 4,8 процентов.

2.4. На низкую результативность итогов реализации программы приватизации на 2008 год, не обеспечившую выполнение задач государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2008 году, повлиял ряд факторов:

- отсутствие системного (программно-целевого и/или индикативного) планирования (прогнозирования) в сфере приватизации;
- организационные факторы (ликвидация РФФИ, изменение полномочий Росимущества и др.);
- неблагоприятная рыночная конъюнктура (влияние мирового кризиса) и другие.

3. Оценка эффективности управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и его влияния на структурные изменения в экономике, в том числе в соответствующих отраслях (секторах) экономики страны, включая приватизацию федерального имущества в целях создания интегрированных структур в соответствующих отраслях (секторах) экономики

3.1. Анализ оценки ресурсного обеспечения подготовки и осуществления мероприятий, предусмотренных прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2008 год

Оценка эффективности управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год призвана базироваться на анализе соотношения затраты/результаты, то есть не возможна без оценки ресурсного обеспечения подготовки и осуществления мероприятий, предусмотренных этим планом. Основным документом для анализа в этих целях является Доклад о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) ведомства.

В соответствии с ДРОНДом Минэкономразвития России на 2008-2010 годы одной из стратегических целей Министерства является повышение эффективности государственных институтов. На достижение данной цели наряду с деятельностью Министерства направлена деятельность Росимущества. В рамках достижения указанной цели Росимущество осуществляет свою деятельность по двум основным направлениям (являющимся целями и задачами Росимущества): максимизация доходов от использования федерального имущества вследствие повышения эффективности управления и оптимизация структуры федерального имущества в соответствии с критерием обеспечения осуществления полномочий Российской Федерации.

Как показала проверка, система целей и задач, а также показателей их достижения, представленные в ДРОНДе в сфере приватизации, не координируется в полной мере с параметрами федерального бюджета, что снижает уровень их наблюдаемости в процессе реализации. Поэтому, несмотря на законодательно установленные нормы, способствующие повышению результативности бюджетных расходов, фактически роль ДРОНДа в сфере приватизации не вполне соответствует возлагаемым на него задачам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года № 239 было утверждено Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (далее - ВЦП), которые направлены на осуществление субъектами бюджетного планирования государственной политики в установленных сферах деятельности, обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития, повышение результативности расходов федерального бюджета и могут формироваться в двух видах: утверждаемые ВЦП и аналитические ВЦП.

Согласно ДРОНДам Минэкономразвития России на 2008-2010 годы и на 2009-2011 годы в Министерстве были разработаны и используются только аналитические ВЦП, которые не требуют утверждения и не содержат комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами.

Аналитические ВЦП не требуют разработки предложений по объемам осуществляемых за счет средств федерального бюджета расходов на реализацию ВЦП в целом и каждого из мероприятий в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации с расчетами и обоснованиями на весь период реализации программы (что предусмотрено для утверждаемой ВЦП), а их реализация осуществляется в пределах расходов, выделенных субъекту бюджетного планирования на исполнение действующих обязательств.

При изменении наименования ВЦП Минэкономразвития России «4.3.1 Нормативно-правовое обеспечение сокращения избыточной части государственного сектора, которая не обеспечивает выполнения функций и полномочий Российской Федерации» (ДРОНД на 2008-2010 годы) на 5.2.1 ВЦП «Сокращение избыточной части федерального имущества» (ДРОНД на 2009-2011 годы) цели и задачи ВЦП остались без изменения. При этом анализ ключевых показателей «количество АО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации» и «количество ФГУП, в том числе казенных» на одни и те же даты по вышеназванным программам 4.3.1 и 5.2.1 показал, что их значения существенно различаются, что подтверждает невысокое качество показателей реализации программ.

В ДРОНДах Минэкономразвития России на 2008-2010 годы и на 2009-2011 годы отсутствуют показатели, характеризующие степень выполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в части оценки расходов непосредственно на обеспечение приватизации.

В рамках проверки Росимущества было установлено, что, несмотря на утвержденную учетную политику, в ведомстве отсутствуют документы (методические указания, инструкции, иные нормативные документы), определяющие ресурсное обеспечение мероприятий, предусмотренных планом приватизации.

Расходные обязательства, связанные с приватизацией федерального имущества (по данным Росимущества), отдельно выделены (учтены) только по ЦСР 0012900 в виде расходов на проведение в соответствии с прогнозным планом приватизации аудита промежуточных балансов ФГУП. Иные расходные обязательства, связанные с привати-

зацией федерального имущества отражались частично по ЦСР 0900000, 0900200, 0014100 в совокупности с расходами, не связанными непосредственно с приватизацией федерального имущества.

В результате проведенного анализа ресурсное обеспечение реализации программы приватизации на 2008 год (фактические расходы федерального бюджета) в Росимуществе можно примерно учесть и распределить следующим образом:

(млн. руб.)

	Код бюджетной классификации		Расходы федерального бюджета за 2008 год	
	РзПр	ЦСР	Кассовое исполнение	в т.ч. на приватизацию
Обеспечение приватизации и проведение предпродажной подготовки объектов приватизации	0114	0012900	121,4	121,4
Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной и муниципальной собственности	0114	0900200	325,5	15,2
Управление находящимися в государственной и муниципальной собственности акциями ОАО	0114	0014100	256,9	110,7
Итого			703,8	не менее 247,3

3.2. Оценка информационных ресурсов в процессе приватизации

Данные реестра федерального имущества Росимущества, необходимые для проведения анализа стоимости активов объектов федерального имущества, включаемых в проект прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на очередной год, в целом не могут считаться актуальными и достоверными.

Проверка показала, что из года в год в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества включаются объекты, находящиеся в процедурах банкротства, реорганизации и ликвидации, что является одной из причин его неудовлетворительного исполнения.

Так, в 2007 году из 1771 АО, включенного в программу приватизации на 2007 год, приватизация 159 АО (9 %) была не возможна, в том числе в 95 случаях - по причинам банкротства. Из 919 ФГУП, включенных в программу, 172 предприятия (18,7 %) не могли быть приватизированы по причинам банкротства, отсутствия финансово-хозяйственной деятельности, реорганизации и прочим.

В 2008 году из 1147 включенных в программу приватизации ФГУП на 2008 год - 299 (26 %) предприятий не могли быть приватизированы по причинам: 78 - находятся в состоянии банкротства, 10 - реорганизация, 114 - ликвидация, 88 - отсутствие финансово-хозяйственной деятельности, 4 - находятся в собственности субъектов Российской Федерации, 5 - иные основания. Из запланированных к продаже пакетов акций 1472 обществ в отношении 87 пакетов акций (долей) обществ, или 5,9 %, было невозможно осуществить приватизационные процедуры по причинам банкротства, ликвидации и неудовлетворительного финансово-экономического состояния обществ.

Таким образом, информационное ресурсное обеспечение подготовки и реализации Прогнозного плана (программы) приватизации на 2008 год не представляется возможным признать надлежащим.

3.3. Анализ обеспечения создания вертикально-интегрированных структур

В целях совершенствования структуры федерального имущества в 2008 году на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предполагается формирование 26 вертикально-интегрированных структур в различных секторах экономики (в соответствии с отчетом Росимущества об итогах исполнения Программы приватизации федерального имущества на 2008 год).

На момент проведения контрольного мероприятия сформировано 6 вертикально-интегрированных структур, таких как: ОАО «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», ОАО «Концерн «Морское подводное оружие - Гидроприбор» и другие.

В 2008 году не были приняты решения Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации о создании интегрированных структур, с целью формирования которых были включены в Программу приватизации на 2008 год 109 АО.

Всего в 2008 году Росимуществом приняты решения о внесении в качестве вклада в уставные капиталы интегрированных структур акций 274 АО (из них 41 общество, не включенное в программу приватизации) и 54 ФГУП.

Отсутствие в ряде случаев установленных сроков правилами разработки программы приватизации федерального имущества и соответствующими нормативными документами приводит к затягиванию процесса создания вертикально-интегрированных структур.

В отношении ряда предприятий Росимуществом нарушались установленные нормативными документами Правительства Российской Федерации сроки, предусмотренные при приватизации ФГУП и АО и взносе пакетов акций в уставные капиталы интегрированных структур.

Например, формирование вертикально-интегрированной структуры ОАО «Научно-производственная корпорация «Системы прецизионного приборостроения» реализуется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 октября 2007 года № 1391 и распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2007 года № 1706-р. На основании вышеуказанных нормативных документов принято решение в девятимесячный срок обеспечить преобразование в ОАО с последующим внесением их пакетов акций в уставный капитал вышеназванной структуры следующих ФГУП: «Научно-исследовательский институт прецизионного приборостроения» (№ 2058) и «106 экспериментальный оптико-механический завод» Минобороны России. Решение об условиях приватизации ФГУП «Научно-исследовательский институт прецизионного приборостроения» было принято с нарушением сроков только 31 декабря 2008 года. На момент проверки отсутствуют сведения о государственной регистрации данного АО. Росимуществом в 2008 году не было принято решение и об условиях приватизации в отношении ФГУП «106 экспериментальный оптико-механический завод».

Имеют место случаи затягивания сроков формирования вертикально-интегрированных структур по причинам позднего принятия соответствующих решений Правительством Российской Федерации.

Например, решение Правительства Российской Федерации, предусматривающее включение в программу приватизации на 2008 год унитарных предприятий, интегрируемых в состав формируемого ОАО «Оборонсервис», издано только 22 ноября 2008 года, а полномочия по принятию решений об условиях приватизации соответствующих предприятий переданы Минобороны России только 29 декабря 2008 года.

Анализ выявил, что представленные Росимуществом передаточные распоряжения о создании вертикально-интегрированных структур не вполне соответствуют установленным требованиям, утвержденным пунктом 3.4.2 постановления Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Российской Федерации от 2 октября 1997 года № 27 «Об утверждении Положения о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг», так как не отражают основания перехода прав собственности на ценные бумаги и цену сделки, поскольку в указанных случаях акции вносились в порядке оплаты акций другого АО по их рыночной стоимости. Несоблюдение в передаточном распоряжении требований законодательства может являться основанием для признания сделки недействительной.

3.4. Несмотря на реорганизацию и структурные изменения в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724, на момент проверки Регла-

мент Минэкономразвития России, определяющий общие правила организации деятельности Министерства по реализации его полномочий в установленной сфере, в том числе правила взаимодействия с подведомственным ему Росимуществом, не переутверждался.

В 2008 году мониторинг и контроль со стороны Минэкономразвития России за Росимуществом (РФФИ) в части исполнения прогнозного плана (программы) приватизации осуществлялись не в достаточной степени: не устанавливалась конкретная форма и периодичность отчетности Росимущества (РФФИ) о ходе его реализации.

Кроме того, в 2007-2008 годах и на момент проверки (сентябрь 2009 года) отсутствуют утвержденные Минэкономразвития России административные регламенты по осуществлению государственной функции приватизации федерального имущества.

Согласно представленным Генеральной прокуратурой Российской Федерации в адрес Счетной палаты материалам: «в 2006 году Росимущество заключило государственный контракт с коммерческой организацией на разработку методических, нормативно-правовых и аналитических материалов, в том числе 21 административного регламента на общую сумму 13,2 млн. рублей, при этом до настоящего времени подавляющее большинство заказанных документов не утверждено».

Отсутствие утвержденных Минэкономразвития России административных регламентов Росимущества в части приватизации не позволяет оценить ресурсы (в том числе трудовые и финансовые), выделенные и израсходованные непосредственно для подготовки и осуществления мероприятий, предусмотренных программой приватизации на 2008 год.

Также Минэкономразвития России нормативно не определен порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий.

Учитывая изложенное, оценка исполнения мероприятий прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2008 год в запланированные сроки и с ожидаемым результатом с учетом выделенных для его реализации ресурсов, то есть оценка эффективности управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации указанного плана, оказалась проблематичной.

3.5. Проверкой установлено, что отсутствуют законодательно утвержденные критерии и показатели для оценки степени реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на соответствующий год и его влияния на структурные изменения в экономике. Функция по анализу реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и его влияния на структурные изменения в экономике не закреплена за органами федеральной исполнительной власти.

В письме Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации вместо подготовки предложений по внесению изменений в Концепцию управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации (согласно поручения Правительства Российской Федерации, пункт 5 протокола № 15 от 19 апреля 2007 года) было предложено вернуться к рассмотрению вопроса о подготовке «проектов отраслевых концепций», определяющих цели участия Российской Федерации в управлении ФГУП, АО, акции которых находятся в федеральной собственности, осуществляющими деятельность в «соответствующей отрасли», а также сроков и форм приватизации имущества, не обеспечивающего достижения указанных целей. При этом в письме не были даны предложения о сроках и ответственных исполнителях за разработку проектов этих отраслевых концепций.

Вместе с тем из ДРОНДа Минэкономразвития России на 2009-2011 годы без обоснований исключена ВЦП, ранее предусмотренная в ДРОНДе на 2008-2010 годы, «Формирование государственной политики в секторах экономики» (срок реализации программы - 2006-2010 годы).

3.6. Анализ эффективности исполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в части исполнения Федерального закона «О федеральном

бюджете на 2008 год» по поступлениям в федеральный бюджет доходов от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, характеризовался следующим.

Динамика исполнения плановых заданий по указанным платежам в федеральный бюджет в период с 2005 по 2008 год:

	(млн. руб.)			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
План	42740	31000	41000	12000
Факт	34987	17568	19274	6665,2
Процент исполнения	81,8	56,7	47,0	55,5

Приведенные выше данные подтверждают низкую результативность исполнения прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества в части поступлений в доход федерального бюджета средств от продажи приватизируемого федерального имущества.

3.7. Задача «приватизации федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации», является чрезвычайно общей.

Отсутствуют конкретные критерии отнесения имущества государственного сектора к имуществу, не обеспечивающему выполнения функций и полномочий Российской Федерации, в том числе в соответствующих секторах экономики.

Анализ ДРОНДов Минэкономразвития России в части ВЦП, связанных с приватизацией федерального имущества, целями которых было определено «сокращение численности самостоятельных хозяйствующих субъектов государственного сектора посредством обеспечения приватизации», также подтверждает это.

Отсутствие конкретных критериев не позволяет провести надлежащую оценку выполнения плана приватизации на соответствие поставленной задаче, а также оценить его ресурсное обеспечение.

3.8. Ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, за которыми закреплена функция по разработке и исполнению прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год, за невыполнение планов приватизации не определена.

Наметившийся в настоящее время переход экономики на инновационный путь развития страны требует преобразования системы управления в сфере приватизации, включая систему целеполагания.

Отсутствие показателей и критериев объективной оценки результативности и эффективности управления и распоряжения федеральной собственностью не позволяет оценить надлежащим образом деятельность соответствующих ведомств при реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества.

**В части направления деятельности Счетной палаты,
возглавляемого аудитором С. А. Агапцовым
(по результатам проверки ФТС России)**

1. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» (пункт 2.1.17) установлено, что приватизация объектов и предприятий Государственного таможенного комитета Российской Федерации (Федеральной таможенной службы) запрещена.

Вместе с тем ФГУП «Волга-Терминал», подведомственное ФТС России, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации было включено в перечень объектов, планируемых к приватизации. Распоряжением Правительства Российской Феде-

рации от 27 июня 2005 года № 889-р определено Минэкономразвития России обеспечить включение этого предприятия в прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на 2005-2006 годы. Однако, ФГУП, подведомственные ФТС России, в указанные планы на 2005-2006 годы и в план 2007 года не включались. В дальнейшем, распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2007 года № 543-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год» ФГУП «Волга-Терминал» было включено в прогнозный план приватизации на 2008 год. При этом в нарушение приказа Росимущества от 24 мая 2007 года № 95 «О приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2008 год» решение об условиях приватизации указанного предприятия территориальным управлением Росимущества не было принято, в результате чего приватизация объекта в установленные сроки (2008 год) не была осуществлена.

Деятельность ФГУП «Волга-Терминал» относится к отрасли экономики «Торговля» и заключается в предоставлении брокерских услуг при таможенном оформлении товаров. Доля оказанных услуг предприятия на рынке брокерских услуг на территории Южного федерального округа в 2007 и 2008 годах составила 0,25 % и 0,34 %, соответственно. Предложений о включении ФГУП «Волга-Терминал» в прогнозный план приватизации ФТС России не направляла и неоднократно информировала уполномоченные органы (Минэкономразвития России и Росимущество) о нецелесообразности приватизации данного предприятия, а также сообщала о неправомерности включения его в прогнозный план приватизации.

План приватизации на 2008 год в части ФГУП «Волга-Терминал» не был выполнен - приватизация данного предприятия в 2008 году не была завершена, а на 2009 год в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества предприятие не включено.

**В части направления деятельности Счетной палаты,
возглавляемого аудитором М. В. Одинцовым
(по результатам проверки Минсельхоза России,
ФГУП «Совхоз «Загорский», ТУ Росимущества по Московской области)**

1. Оценка существующей системы управления процессом приватизации федерального имущества (с учетом отраслевых особенностей), в том числе в части целеполагания, технологий управления, архитектуры управления, характеризуется следующим.

В ходе проведения настоящей проверки на запрос Счетной палаты Минсельхозом России представлена информация, анализ которой выявил, что в Минсельхозе России (с учетом отраслевых особенностей) фактически отсутствует система управления процессом приватизации федерального имущества. Информация о количестве подведомственных предприятий, включенных в планы (программы) приватизации в период 2007-2009 годов, также отсутствует, что подтверждает формальное отношение Минсельхоза России к вопросам, связанным с реализацией целей и решением задач приватизации федерального имущества.

2. Анализ соответствия Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и итогов его реализации приоритетам государственной политики в сфере приватизации и социально-экономического развития соответствующих отраслей (секторов) экономики страны выявил следующее.

Установлено, что на 1 января 2008 года в реестре предприятий, закрепленных за Минсельхозом России распоряжениями Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2005 года № 195-р и от 27 августа 2005 года № 1318-р, находилось 198 ФГУП,

а на 31 декабря 2008 года - 165 ФГУП. Приказами Минсельхоза России все указанные ФГУП закреплены за соответствующими департаментами. Приказами Минсельхоза России от 1 ноября 2007 года и от 22 февраля 2008 года утверждены показатели экономической эффективности деятельности 66 ФГУП и программы их деятельности на 2008 год во исполнение статьи 20 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и постановления Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий».

В настоящее время в агропромышленном комплексе осуществляют хозяйственную деятельность 662 ОАО, в том числе 551 ОАО, 100 % акций которых находятся в федеральной собственности, а также 111 ОАО, в уставном капитале которых доля Российской Федерации составляет менее 100 %, образованные путем акционирования соответствующих ФГУП.

В прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2008 год в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2007 года № 543-р включены 479 ОАО и 288 ФГУП агропромышленного комплекса.

Информация об итогах приватизации подведомственных Минсельхозу России организаций, включенных в прогнозный план (программу) приватизации на 2008 год, в Минсельхозе России отсутствует, мониторинг приватизации не проводится, в связи с этим не представляется возможным проанализировать соответствие прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и итогов его реализации приоритетам государственной политики в сфере приватизации и социально-экономического развития в разрезе подведомственных предприятий.

Следует также отметить, что Минсельхоз России ежегодно обязан в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами», Федеральным законом Российской Федерации от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 года № 91-р направлять в Росимущество кандидатуры государственных служащих Министерства для участия в органах управления и контроля АО. В свою очередь, Росимущество организует и обеспечивает деятельность представителей Российской Федерации в органах управления и ревизионных комиссиях АО, акции которых находятся в федеральной собственности, а также осуществляет контроль за их деятельностью.

В 2008 году Минсельхоз направил в Росимущество свои предложения для избрания государственных служащих Министерства на годовых общих собраниях акционеров в состав советов директоров и ревизионных комиссий ОАО. Однако по окончании проведения годовых общих собраний акционеров Росимущество не предоставило информацию о представителях Минсельхоза России, вошедших в состав советов директоров АО. До настоящего времени данная информация в Министерство не поступила. Минсельхоз России вынужден работать с АО, основываясь исключительно на информации, полученной от самих АО.

3. Оценка эффективности управления и распоряжения федеральной собственностью при реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и его влияния на структурные изменения в экономике, в том числе в соответствующих отраслях (секторах) экономики страны, включая приватиза-

цию федерального имущества в целях создания интегрированных структур в соответствующих отраслях (секторах), представлена следующим образом.

Управление и распоряжение федеральной собственностью при реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества находятся в компетенции Росимущества в соответствии с Положением о Росимуществе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432. Согласно пункту 4 Положения ведомство должно осуществлять свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти.

Однако установлено, что между Минсельхозом России и Росимуществом отсутствует обмен информацией как между федеральными органами исполнительной власти в части фактически достигнутых величин показателей экономической эффективности деятельности унитарных предприятий и итогов приватизации подведомственных Минсельхозу России организаций, включенных в прогнозный план (программу) приватизации на 2008 год.

В ходе проверки установлено, что на основании Закона о приватизации распоряжениями Правительства Российской Федерации от 26 августа 2004 года № 1124-р и от 25 августа 2006 года № 1184-р ФГУП «Совхоз «Загорский» включалось в прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества на 2005 год, на 2007 и 2009 годы.

Проверка ФГУП «Совхоз «Загорский» показала, что в 2008 году у предприятия была сформирована кредиторская задолженность перед ЗАО «Хотьково». В соответствии с заявлением кредитора о признании должника - ФГУП «Совхоз «Загорский» - несостоятельным (банкротом) на дату подачи заявления (12 сентября 2008 года) общая сумма требований кредитора по денежным обязательствам предприятия составила свыше 3,8 млн. рублей (о чем выданы исполнительные листы от 10 и 16 июня 2008 года).

Сдача в аренду оставшегося и пригодного для хозяйственной деятельности имущества не позволила погасить обязательства предприятия перед кредиторами и ухудшила его финансовое положение.

В результате многолетней эксплуатации мелиорированных земель большая их часть пришла в непригодное состояние. Закрытый дренаж не работает, открытые каналы осушения зарастают древесной растительностью и заплывают грунтом, система орошения в результате коррозии и физического износа требует капитального ремонта. Необходима полная реконструкция мелиорированных ранее земель. Здания и сооружения, имеющиеся на балансе предприятия, построены в 60-х годах, находятся в аварийном, ветхом состоянии, непригодны для использования и требуют освидетельствования для принятия решения о дальнейшем использовании (демонтаж или восстановление).

Объекты незавершенного строительства (теплицы, корнеплодохранилище, клуб) закладывались в начале 90-х годов, в течение длительного времени (более 15 лет) ими не занимались. Они также требуют освидетельствования для принятия решения о дальнейшем использовании. Средний износ основных средств составил 56 процентов.

ФГУП «Совхоз «Загорский» в течение длительного времени имело ограниченные возможности по формированию доли рынка и вместе с тем не предпринимало должных мер, направленных на обеспечение сохранности имущества, восстановления платежеспособности и погашение задолженности.

Из письма Минсельхоза России от 20 августа 2009 года следует, что предприятие до 2006 года включительно занималось разведением крупного рогатого скота и растениеводством, от которого получало более 90 % выручки, а «с июня 2006 года производственная деятельность предприятием не осуществлялась».

Следует отметить, что еще в 2003 году решением (протокол № 5 от 7 августа 2003 года) Межведомственной территориальной комиссии по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей Московской области предприятие было

принято в состав участников программы финансового оздоровления сельхозтоваропроизводителей Московской области с предоставлением отсрочки погашения долга на 6 лет и последующей рассрочкой погашения долга в течение 5 лет.

С предприятия были единовременно списаны примерно 6,8 млн. рублей пеней и штрафов (решение налогового органа от 30 марта 2004 года). Из-за образовавшейся задолженности по текущим налоговым платежам право на реструктуризацию долгов предприятию было приостановлено сроком на 90 дней. Так как в течение этого срока предприятие не погасило указанную задолженность, то (в соответствии с пунктом 12 Соглашения о реструктуризации долгов от 15 марта 2004 года) указанное соглашение было расторгнуто, и решением вышеназванной комиссии от 15 марта 2006 года предприятие было исключено из состава участников программы финансового оздоровления.

Таким образом, Минсельхоз России и Росимущество не предпринимали в отношении ФГУП «Совхоз «Загорский» действенных мер в части сохранения активов предприятия в собственности государства, что характеризует реализацию прав собственника как неэффективную.

На основании приказа Росимущества от 10 июня 2009 года № 163 «О приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2009 год» утвержден перечень ФГУП, включенных в распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 года № 1272-р, решение об условиях приватизации которых принимают территориальные управления Росимущества, и в план приватизации на 2009 год в нарушение норм Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» было включено ФГУП «Совхоз «Загорский», находящееся в процедуре банкротства, что подтверждает ненадлежащий контроль собственника федерального имущества в процедуре приватизации.

Таким образом, в процессе подготовки указанного приказа Росимуществом не было принято во внимание, что ФГУП «Совхоз «Загорский» находится в стадии банкротства (определением Арбитражного суда Московской области от 13 октября 2008 года принято решение о введении процедуры наблюдения). На момент проведения проверки ФГУП «Совхоз «Загорский» приватизировано не было, более того Арбитражным судом Московской области от 25 марта 2009 года принято решение о признании ФГУП «Совхоз «Загорский» несостоятельным (банкротом) и открытии в отношении его конкурсного производства.

В результате признания предприятия банкротом и последующей его ликвидации земельные участки, оставшиеся в пользовании предприятия на праве постоянного (бессрочного) пользования и на которые не зарегистрировано право собственности Российской Федерации, будут включены в фонд перераспределения и могут быть потеряны для государства, так как в случае перехода права собственности на здание, строение или сооружение к новому владельцу переходит право пользования земельным участком, занятым таким зданием, сооружением.

Проверка показала, что Минсельхоз России самоустранился от осуществления полномочий собственника в отношении федерального имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за подведомственными предприятиями, включенными в прогнозный план (программу) приватизации.

4. Анализ проблем законодательного регулирования приватизации федерального имущества выявил следующее.

Выполнение требований распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 июля 2006 года № 1041-р, в соответствии с которым 46 федеральных государственных

ных учреждений, подведомственных Минсельхозу России, должны быть реорганизованы и включены в прогнозный план приватизации, не представляется возможным.

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не предусматривает преобразование учреждений в унитарные предприятия, приватизация которых регулируется Законом о приватизации. Процедура преобразования государственного учреждения в акционерное общество законодательством не предусмотрена. Образование нового юридического лица на базе учреждения возможно только после прекращения деятельности последнего.

**В части направления деятельности Счетной палаты,
возглавляемого аудитором Н. И. Табачковым
(по результатам проверки Минобороны России,
Главного управления торговли Минобороны России,
ОАО «Военторг», ФКП «5113 центральная торгово-закупочная база»)**

1. В целях повышения эффективности государственной политики в области приватизации и управления государственным имуществом ФГУП и ОАО, осуществляющих свою деятельность в сфере ведения Минобороны России, руководство Министерства с 2007 года приступило к их реформированию. Результатами работы в этой сфере стало утверждение Министром обороны Российской Федерации 19 февраля 2008 года «Концепции реформирования организаций, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации» (далее - Концепция реформирования).

В Концепции реформирования приведена оценка состояния организаций Минобороны России, в том числе системы управления ими, сформулированы основные требования к современной системе управления процессом приватизации федерального имущества, находящегося в оперативном управлении и хозяйственном ведении подведомственных организаций, в том числе в части целеполагания, технологии и архитектуры управления указанными процессами.

Так, почти четверть из числа ФГУП Минобороны России в начале 2008 года имели неудовлетворительную платежеспособность, при этом в одной из стадий процедуры банкротства находилось 16,2 % предприятий, а в предбанкротном состоянии - 8,4 процента.

Все подлежащие реформированию подведомственные организации были классифицированы по 9 основным направлениям: авиационный ремонт; ремонт автомобильной, бронетанковой техники, изготовление и ремонт специальной техники Железнодорожных войск; разработка, производство и ремонт вооружения и военной техники; проектирование, строительство и эксплуатация объектов; сельское хозяйство; эксплуатация энергетических объектов; военная торговля; полиграфия и масс-медиа; гостиничный комплекс.

В рамках реформирования (приватизации) подведомственных организаций Минобороны России было предложено создание холдинговых структур по соответствующим видам деятельности, со следующими основными задачами:

- реализация скоординированных мероприятий по осуществлению программ деятельности в интересах обеспечения обороноспособности и национальной безопасности Российской Федерации;

- централизация взаимодействия с главными и центральными управлениями Минобороны России с целью оптимизации размещения заказов с учетом финансово-экономических показателей предприятий и программ их развития;

- обеспечение финансовой устойчивости и экономической эффективности предприятий соответствующей сферы через оптимизацию управления активами и пассивами;

- определение инвестиционной стратегии предприятий, а также направлений осуществления программ частно-государственного партнерства и реализации избранной стратегии за счет привлеченных средств и внутренних ресурсов;

- осуществление финансового контроля, выполнение предусмотренных законодательством полномочий собственника предприятий;

- реализация единой кадровой политики, внедрение современных форм мотивации и вознаграждения менеджмента и др.

Планировалось, что после завершения процесса приватизации подведомственных организаций и внесения их акций в уставный капитал соответствующего отраслевого холдинга сами холдинги войдут в состав головного ОАО «Главоборонпром». В апреле 2008 года соответствующий проект указа Президента Российской Федерации («Об открытом акционерном обществе «Главоборонпром») был представлен Министром обороны Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

Необходимо отметить, что одновременно с принятием Концепции реформирования Министр обороны Российской Федерации в феврале 2008 года обратился к Президенту Российской Федерации с предложением определить Минобороны России уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области приватизации и полномочия собственника, в том числе акционера, в сфере управления имуществом подведомственных организаций и имущества Вооруженных Сил Российской Федерации.

2. Как установлено проверкой, мероприятия в сфере приватизации федерального имущества, проводившиеся в 2008-2009 годах Минобороны России, были направлены на оптимизацию структуры собственности, вовлечение максимального количества объектов в процесс совершенствования управления, отказ от использования организационно-правовых форм, основанных на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления и в основном соответствовали приоритетам государственной политики в указанной сфере.

Как свидетельствуют результаты контрольного мероприятия, в качестве способов приватизации государственного имущества были выбраны следующие:

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

- внесение государственного имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.

Широкомасштабные мероприятия в сфере приватизации подведомственных организаций были начаты Минобороны России только в ноябре 2008 года после издания Указа Президента Российской Федерации от 15 сентября 2008 года № 1359 «Об открытом акционерном обществе «Оборонсервис» и постановления Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 875 «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 сентября 2008 года № 1359 «Об открытом акционерном обществе «Оборонсервис».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об открытом акционерном обществе «Оборонсервис» в целях совершенствования деятельности организаций Минобороны России, сохранения и развития их научного и производственного потенциала были приняты решения:

- о преобразовании 268 ФГУП в ОАО, 100 % акций которых находится в федеральной собственности, с последующим внесением их (100 % акций минус одна акция каждого из них) в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы учрежденных Российской Федерацией 9 субхолдингов в форме ОАО («Авиаремонт», «Спецремонт», «Ремвооружение», «Оборонстрой», «Агропром», «Оборонэнерго», «Красная звезда», «Славянка», «Военторг»);

- о внесении находившихся в федеральной собственности 100 % акций минус одна акция каждого из 44 ОАО, осуществляющих свою деятельность в сфере ведения Минобороны России, в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы создаваемых АО (100 % акций минус одна акция каждого из созданных АО (субхолдингов).

По указанной причине, если в первоначальной редакции программы приватизации на 2008 год были включены только 11 организаций, подведомственных Минобороны России, то в ее окончательной редакции их было уже 323, в том числе 279 ФГУП.

3. В целях более эффективного осуществления прав собственника в отношении имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Минобороны России организаций, обеспечения получения средств на проведение военной реформы Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1624 «О некоторых мерах по организации управления федеральным имуществом» Минобороны России было наделено полномочиями в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных ему организаций.

Во исполнение вышеназванного Указа Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации постановлением от 29 декабря 2008 года № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» передало Минобороны России функции по управлению федеральным имуществом, находящимся у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования, имуществом подведомственных ему ФГУП и государственных учреждений, акциями ОАО, созданных в результате приватизации находящихся в ведении Минобороны России ФГУП, акции которых находятся в федеральной собственности.

Принятие в конце 2008 года указанных нормативных правовых актов позволило Минобороны России в 2009 году приступить к практической реализации мероприятий по приватизации федерального имущества в целях создания интегрированных структур в оборонной отрасли экономики.

Так, приказом Министра обороны Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 759 было учреждено от имени Российской Федерации в лице Минобороны России ОАО «Оборонсервис». Уставный капитал ОАО «Оборонсервис» составляет 10566430 тыс. рублей и состоит из 10566430 обыкновенных именных бездокументарных акций номинальной стоимостью 1 тыс. рублей каждая.

В соответствии с вышеназванным приказом в качестве оплаты акций ОАО «Оборонсервис» утверждена передача Российской Федерацией в собственность ОАО «Оборонсервис» обыкновенных именных бездокументарных акций по рыночной стоимости ОАО «Авиаремонт» (2725417 тыс. рублей); ОАО «Агропром» (1022999 тыс. рублей); ОАО «Военторг» (304890 тыс. рублей); ОАО «Красная звезда» (1145999 тыс. рублей); ОАО «Оборонэнерго» (460000 тыс. рублей); ОАО «Оборонстрой» (431943 тыс. рублей); ОАО «Спецремонт» (167184 тыс. рублей); ОАО «Ремвооружение» (97999 тыс. рублей); ОАО «Славянка» (4209999 тыс. рублей).

ОАО «Оборонсервис» в установленный учредителем срок (до 1 августа 2009 года) зарегистрировано в ЕГРЮЛ (Свидетельство о государственной регистрации юридического лица от 24 июля 2009 года). Сформирован Совет директоров ОАО «Оборонсервис» в составе: Министр обороны Российской Федерации А. Э. Сердюков, начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации - первый заместитель Министра обороны Российской Федерации Н. А. Макаров, заместители Министра обороны Российской Федерации В. А. Поповкин, Д. В. Булгаков, В. И. Филиппов и В. Л. Панков, генеральный директор ОАО «Оборонсервис» - С. Н. Хурсевич.

Как свидетельствуют результаты проверки, результативность мероприятий по приватизации федерального имущества в указанной сфере деятельности Минобороны России (по состоянию на 1 сентября 2009 года) остается невысокой.

Так, по информации, полученной от Департамента имущественных отношений Минобороны России, несмотря на то, что 83,2 %, или 223 из 268, ФГУП, подведомственных Минобороны России, преобразованы в ОАО, ни одно из них не внесло (как это установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 года № 1359) 100 % акций минус 1 акция в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы создаваемых ОАО (субхолдингов).

В настоящее время все субхолдинги («Авиаремонт», «Спецремонт», «Ремвооружение», «Оборонстрой», «Агропром», «Оборонэнерго», «Красная звезда», «Славянка» и «Военторг») находятся на различных стадиях создания, в том числе на стадии: формирования своего уставного капитала, подготовки к государственной регистрации выпуска ценных бумаг, внесения пакетов акций в уставный капитал ОАО «Оборонсервис».

По состоянию на 1 сентября 2009 года только 43,2 %, или 19 из 44, ОАО, чьи акции подлежали приватизации, внесли их в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы создаваемых субхолдингов.

Как свидетельствуют результаты контрольного мероприятия, одной из основных причин низкой результативности мероприятий по приватизации федерального имущества организаций, подведомственных Минобороны России, явилось отсутствие эффективной архитектуры управления указанными процессами.

Так, Департамент имущественных отношений Минобороны России был учрежден только в январе 2009 года (Директива Министра обороны Российской Федерации от 29 января 2009 года «Об организационных мероприятиях, проводимых в центральном аппарате Министерства обороны Российской Федерации в 2009 году»). Согласно Положению, утвержденному приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 апреля 2009 года № 335, Департамент предназначен для реализации полномочий Минобороны России по управлению федеральным недвижимым имуществом, находящимся у Вооруженных Сил на правах хозяйственного ведения или оперативного управления, земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования у Вооруженных Сил, имуществом подведомственных Минобороны России ФГУП и государственных учреждений, акциями ОАО, созданных в результате приватизации находящихся в ведении Минобороны России ФГУП, акции которых находятся в федеральной собственности.

Необходимо отметить, что указанный Департамент размещается в г. Москве и, в отличие от Росимущества, не имеет территориальных подразделений. По указанной причине, как установлено проверкой, все документы, необходимые для принятия решения о приватизации, а именно:

- оформленные в установленном порядке результаты инвентаризации имущества и обязательств предприятия, в том числе права на результаты научно-технической деятельности;

- промежуточный бухгалтерский баланс, составленный на дату окончания инвентаризации;

- оформленные в установленном порядке кадастровые карты (планы) и кадастровые паспорта земельных участков;

- оформленные в установленном порядке правоустанавливающие документы на объекты недвижимого имущества, документы, подтверждающие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, находящееся в ведении предприятия;

- перечень имущества (в том числе исключительных прав), не подлежащего приватизации в составе имущественного комплекса предприятия, и предложения по его дальнейшему использованию;

- расчет балансовой стоимости подлежащих приватизации активов предприятия;
- перечень обременений (ограничений) имущества, включенного в состав подлежащего приватизации имущественного комплекса предприятия;
- проект устава открытого акционерного общества;

представлялись предприятиями, подлежащими приватизации, вне зависимости от их дислокации непосредственно в Департамент, что негативно отразилось на сроках их рассмотрения и последующего принятия решения.

Низкая результативность мероприятий по приватизации в ряде случаев была обусловлена неготовностью ФГУП к приватизации, в том числе отсутствием у них оформленных прав на принадлежащее им имущество и денежных средств на приватизационные мероприятия.

Как свидетельствуют результаты контрольного мероприятия, средства федерального бюджета подведомственным организациям Минобороны России на финансирование проводимых ими приватизационных мероприятий не выделялись.

4. Существующая законодательная и нормативная правовая база в целом позволяла Минобороны России реализовывать мероприятия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы.

Выводы

В части направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором А. А. Пискуновым

1. Поставленные в прогножном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2008 год приоритетные задачи по оптимизации федерального имущества и увеличению поступлений в федеральный бюджет от его продажи в целом не решены:

- доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в соответствии с планом (программой) приватизации на 2008 год планировались в сумме 12 млрд. рублей, фактически поступило в федеральный бюджет 6,67 млрд. рублей, или 55,5 % к бюджетным назначениям;

- программой приватизации на 2008 год предусмотрена продажа находящихся в федеральной собственности акций (долей в уставных капиталах) 1874 хозяйственных обществ, фактически реализованы пакеты акций 73 обществ, а также 135 пакетов акций - в соответствии с планом приватизации на 2007 год;

- в программу приватизации на 2008 год с учетом всех корректировок включены 1147 ФГУП, из них только по каждому десятому предприятию (119 ФГУП) были приняты в 2008 году решения о приватизации, 94 решения приняты до 2008 года, при этом фактически приватизированы (преобразованы в ОАО) только 36 ФГУП. Продажа имущественных комплексов ФГУП в 2008 году не осуществлялась;

- программой приватизации на 2008 год предусмотрена приватизация 1351 объекта иного имущества (имущества казны Российской Федерации), однако ни одного объекта в 2008 году не продано.

2. Процесс приватизации не обеспечен целостным, взаимосвязанным нормативно-правовым регулированием процедур разработки, реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества во взаимосвязи с возлагаемыми на него целями и системой ответственности.

2.1. Нормативно установленные понятия в сфере приватизации: «обеспечение выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации», «государственная функция» и «государственная услуга», а также утвержденные стандарты и реестры государственных функций (услуг), отсутствуют.

Регламент признания федерального имущества необходимым для обеспечения выполнения государственных функций и полномочий, в том числе перечни оснований и критериев для принятия такого решения, отсутствуют, что не позволяет провести объективную оценку выполнения плана приватизации на соответствие поставленной задаче «приватизации федерального имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных функций и полномочий Российской Федерации».

2.2. Нормативно утвержденные критерии оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти по исполнению своих функций в части реализации прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, а также само понятие реализации прогнозного плана в отношении конкретного объекта (то есть что является выполнением решения о приватизации: принятие решения Росимуществом, регистрация нового предприятия, иное), не определены.

2.3. Порядок включения в план приватизации на последующий год объектов, приватизация которых возможна, но не была осуществлена в отчетном году, не определен (проблема «переходящих» объектов), что несет в себе коррупционные риски.

3. В результате не обеспечения надлежащего контроля за формированием прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и основных направлений приватизации федерального имущества на 2008-2010 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2007 года № 543-р, имели место его многочисленные корректировки постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации (28 раз), вследствие решений (23 раза) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о признании незаконным включения в него некоторых объектов, а также факт невыполнения прогнозного плана приватизации в целом.

Не было обеспечено наличие актуальной и достоверной информации, необходимой для разработки проекта прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на очередной год (анализ активов объектов федерального имущества, включаемых в прогнозный план; текущий правовой статус объекта приватизации; иные данные).

Эффективное межведомственное взаимодействие в ходе формирования предложений и согласования отбора объектов для приватизации между федеральными органами исполнительной власти не реализовано.

4. Большинство законодательных инициатив Минэкономразвития России при изменениях в 2007-2009 годах Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (с изменениями) не нашло поддержки Государственно-правового управления Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации. При этом Минэкономразвития России до настоящего времени:

4.1. Не выполнен пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 512 «Об утверждении правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» в части установления порядка подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий.

4.2. Не выполнено поручение Правительства Российской Федерации (протокол от 19 апреля 2007 года № 15) в части подготовки предложений по совершенствованию Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Рос-

сийской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 года № 1024.

4.3. Не утверждены административные регламенты Росимущества по осуществлению государственной функции - приватизации федерального имущества во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)», а также не утверждены изменения регламента Минэкономразвития России с учетом новаций, установленных Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», в части разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственных функций регулирования процесса приватизации.

5. Ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, которые участвуют в разработке и исполнении прогнозного плана (программы) приватизации на соответствующий год, принимают соответствующие решения, не определена.

6. Обеспечение процессов приватизации информационными ресурсами находится в неудовлетворительном состоянии. Данные реестра федерального имущества Росимущества, необходимые для проведения анализа активов объектов федерального имущества, включаемых в проект плана приватизации на очередной год, не могут считаться актуальными и достоверными. Проверка показала, что из года в год в этот план включаются объекты, находящиеся в процедурах банкротства, реорганизации и ликвидации, что является одной из причин его неудовлетворительного исполнения.

7. При подготовке и принятии решений о создании соответствующих интегрированных структур не обеспечен контроль за готовностью унитарных предприятий к приватизации в части наличия надлежащим образом оформленных прав на принадлежащее им имущество и денежных средств на приватизационные мероприятия.

Отсутствие в правилах разработки программы приватизации федерального имущества и в соответствующих нормативных документах установленных сроков приватизации приводит к затягиванию процесса создания вертикально-интегрированных структур.

В отношении ряда предприятий Росимуществом нарушались установленные нормативными документами Правительства Российской Федерации сроки, предусмотренные при приватизации ФГУП и акционерных обществ и взносе пакетов акций в уставные капиталы интегрированных структур.

8. В Минэкономразвития России и Росимуществе не выделяется учет финансовых и трудовых ресурсов, непосредственно расходуемых для подготовки и выполнения мероприятий прогнозного плана приватизации федерального имущества на 2008 год, что не позволяет оценить эффективность и результативность бюджетных расходов при приватизации федерального имущества.

В части направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором С. А. Агапцовым

1. Указом Президента Российской Федерации (пункт 2.1.17) от 24 декабря 1993 года № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» установлено, что приватизация объектов и предприятий Государственного таможенного комитета Российской Федерации (Федеральной таможенной службы) запрещена. Вместе с тем ФГУП «Волга-Терминал», подведомственное ФТС России, распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2007 года № 543-р «Об утверждении прогнозного плана

(программы) приватизации федерального имущества на 2008 год» неправомерно включено в прогнозный план приватизации на 2008 год.

Указанное свидетельствует об отсутствии эффективного межведомственного взаимодействия в ходе формирования предложений и согласования отбора для приватизации унитарных предприятий между федеральными органами исполнительной власти, включая органы, осуществляющие координацию и регулирование приватизационных процедур, - Минэкономразвития России и Росимущество.

2. Приватизация ФГУП «Волга-Терминал», включенного в план приватизации федерального имущества на 2008 год, не осуществлена в связи с непринятием территориальным управлением Росимущества соответствующего решения об условиях его приватизации, предусмотренного приказом Росимущества от 24 мая 2007 года № 95 «О приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2008 год».

В части направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором М. В. Одинцовым

1. Минсельхоз России формально относится к вопросам, связанным с реализацией целей и решением задач приватизации федерального имущества.

Информация об итогах приватизации подведомственных Минсельхозу России организаций, включенных в прогнозный план (программу) приватизации на 2008 год, в Минсельхозе России отсутствует, мониторинг приватизации не проводится, в связи с этим не представляется возможным проанализировать соответствие прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2008 год и итогов его реализации приоритетам государственной политики в сфере приватизации и социально-экономического развития в разрезе подведомственных предприятий.

2. В 2008 году Минсельхоз России направлял в Росимущество свои предложения для избрания государственных служащих Министерства на годовых общих собраниях акционеров в состав советов директоров и ревизионных комиссий открытых акционерных обществ. Однако до настоящего времени Росимущество не предоставило информацию о представителях Минсельхоза России, вошедших в состав советов директоров акционерных обществ.

3. Между Минсельхозом России и Росимуществом отсутствует обмен информацией в части фактически достигнутых величин показателей экономической эффективности деятельности унитарных предприятий и итогов приватизации подведомственных Минсельхозу России организаций, включенных в прогнозный план (программу) приватизации на 2008 год.

4. Минсельхозом России неэффективно осуществляются полномочия собственника в отношении федерального имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за подведомственными предприятиями. В результате непринятия мер по предотвращению банкротств и по восстановлению платежеспособности активы многих предприятий теряли свою ликвидность, а большая часть земельных участков выводилась из сельскохозяйственного оборота.

В части направления деятельности Счетной палаты, возглавляемого аудитором Н. И. Табачковым

1. Действующая редакция Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества не предусматривает обязательного условия предварительного изучения финансово-экономического состояния включаемых в программу приватизации предприятий и акционерных обществ, а также состава их имущества.

В результате в программу приватизации федерального имущества включается большое количество объектов федеральной собственности, приватизация которых сопряжена с большими трудностями.

2. При принятии решений о создании соответствующих интегрированных структур недостаточное внимание уделяется готовности унитарных предприятий к приватизации в части наличия оформленных прав на принадлежащее им имущество и денежных средств на приватизационные мероприятия.

3. Несмотря на то, что 83,2 %, или 223 из 268, ФГУП, подведомственных Минобороны России, преобразованы в ОАО, ни одно из них не внесло 100 % акций минус 1 акция в качестве вклада Российской Федерации в уставные капиталы создаваемых субхолдингов.

4. Почти четверть всех ФГУП, подведомственных Минобороны России и включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2008 год, имеет неудовлетворительную платежеспособность (16,2 % предприятий находятся на разных стадиях процедуры банкротства, а 8,4 % - в предбанкротном состоянии), что существенно осложняет реализацию программы приватизации.

5. Отсутствие территориальных подразделений у созданного в 2009 году Департамента имущественных отношений Минобороны России во многом является причиной низкой реализуемости программы приватизации.

Предложения

1. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в:
- Министерство экономического развития Российской Федерации;
 - Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
 - Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ТАБАЧКОВ